Vulnérabilité et intégration en Jordanie : les réfugiés syriens dans leur environnement local

Juin 2022
N° 67

Rapports techniques

Auteur Jalal Al Husseini

ifpo
Liban لبنان
Jordanie الأردن
Irak العراق
Syrie سورية
Territoires palestiniens فلسطين

AFD éditions
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Vulnérabilité et intégration en Jordanie : les réfugiés syriens dans leur environnement local

Résumé **4**

Résumé exécutif **5**

Introduction **8**

Contexte : la lutte contre la vulnérabilité, de l'humanitaire au développement 8

Objectifs et structure de l'étude 9

Méthodologie 10

1. Le cadre juridique et politique de la gestion des réfugiés en Jordanie **11**

1.1. Une multiplicité de statuts formels et réels, générateurs de vulnérabilité 11

1.2. Les réfugiés et déplacés palestiniens, référents génériques de la gestion jordanienne des réfugiés 14

1.3. Les « réfugiés-visiteurs », des populations structurellement à la marge 16

1.4. Facteurs traditionnels de stabilité 17

2. L'état général de la vulnérabilité en Jordanie **19**

2.1. La « vulnérabilité institutionnelle » des réfugiés : lacunes, permanence et trajectoires contrastées 19

2.2. La vulnérabilité par « les voix du bas » : comment la vulnérabilité se vit et agit sur la cohésion sociale ? 30

3. Politiques et programmes d'assistance : pour qui et comment ? **37**

3.1. Les politiques d'assistance en Jordanie : pour qui ? 37

3.2. Cas de figure : les projets d'ONG de lutte contre la vulnérabilité par l'emploi 41

4. Recommandations pour un repositionnement des programmes d'assistance **47**

Annexe **50**

Bibliographie **51**

Liste des sigles et abréviations **54**

Agence française de développement

Rapports techniques

Les nombreux rapports, études de faisabilités, analyses de cas et enquêtes de terrain produits par l'AFD contiennent des informations très utiles, en particulier pour les praticiens du développement. L'objectif de cette série est de partager des informations techniques, géographiques et sectorielles sur une dimension du développement et d'en faire un retour d'expérience.

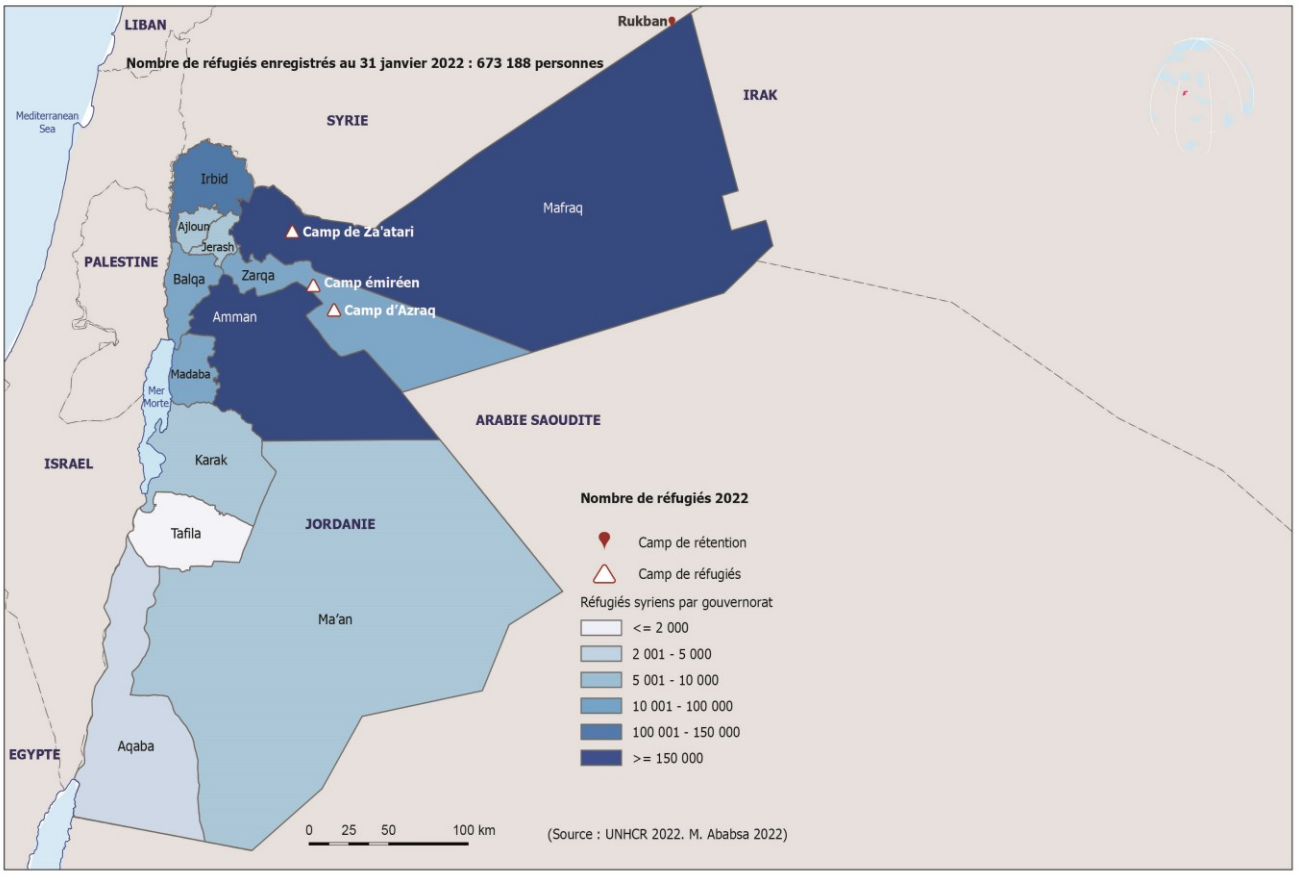
Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s) ou des institutions partenaires.

AFD Technical reports

The various reports produced by AFD (feasibility, case studies and field surveys) contain very useful informations, especially for development practitioners. This series aims to provide technical, geographic and sectoral informations on development issues and to share experiences.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s) or its partner institutions.

Carte : Nombre de réfugiés syriens par gouvernorat en Jordanie enregistrés par le HCR en novembre 2017



Source : UNHCR, novembre 2017, https://data2.unhcr.org/en/documents/details/61163
Crédit : Laura Monfleur, janvier 2018

Vulnérabilité et intégration en Jordanie : les réfugiés syriens dans leur environnement local

Auteur

Jalal Al Husseini
Institut français
du Proche-Orient (IFPO),
Amman (Jordanie)

Résumé
L'accord conclu en février 2016 entre la Jordanie et ses principaux bailleurs de fonds, le *Jordan Compact*, par lequel la Jordanie s'engageait à régulariser le statut professionnel des réfugiés syriens en échange de compensations économiques et financières internationales, confirma la nécessité d'une transition (*nexus*) entre assistance humanitaire et programmes de développement dans les situations de réfugiés prolongées. Six années après sa conclusion, le processus du *Jordan Compact* semble en panne. Malgré de nombreuses mesures incitatives sous forme de campagnes de régularisation du statut légal des réfugiés et de nombreux projets de formation et de placement, seulement 60 000 réfugiés syriens sur les 200 000 prévus par le *Jordan Compact*, disposent aujourd'hui (juin 2022) d'un permis de travail. De ce fait, les promesses d'investissements internationaux et d'exportation de produits manufacturés vers les pays membres de l'Union européenne ne se sont pas réalisées.

Le présent rapport se propose d'analyser les différents facteurs qui conditionnent l'insertion des réfugiés dans leur environnement local. Ces facteurs sont d'abord d'ordre politique et juridique, liés aux opportunités et contraintes induites par le cadre légal jordanien dans lequel s'opère l'intégration des réfugiés, en particulier dans les domaines clés de l'accès aux services publics et au marché du travail. Ils sont aussi d'ordre socioéconomique. Le rapport confronte à ce titre les données statistiques de la vulnérabilité fournies par les acteurs institutionnels en fonction d'indicateurs standard aux « voix » des réfugiés syriens face aux différents types de vulnérabilité matérielle, sociale et juridique auxquels ils sont confrontés. Puis le rapport traite de la pertinence des politiques d'assistance engagées par la Jordanie et ses partenaires internationaux afin de répondre à ces vulnérabilités. En conclusion, le rapport tente de dégager des pistes susceptibles de repositionner l'assistance internationale sur les questions de vulnérabilité, de cohésion sociale et, au-delà, sur la question de la stabilité du pays.

Mots-clés : réfugiés, statut juridique, vulnérabilité, pauvreté, assistance internationale, *Jordan Compact*, nexus assistance humanitaire-développement, marché du travail, services publics, cohésion sociale

Pays : Jordanie

Abstract

The Compact reached between Jordan and its main donor countries in February 2016 by virtue of which Jordan committed itself to regularize the professional status of Syrian refugees in exchange for financial and economic compensations, confirmed the necessity of transitioning between humanitarian assistance and development programmes in protracted refugee situations. Six years on, the 'Jordan Compact' has not delivered its promises. Despite numerous incentives in the form of regularization campaigns of the refugees' legal status and livelihoods programmes, only 60,000 Syrian refugees out of 200,000 expected by the Compact have a work permit. Conversely, the expected international investments and exportation of manufactured products towards European Union countries have not materialized.

This report aims to analyse the various factors that determine the integration of the refugees in their local environment. The factors are primarily political and legal, pertaining to the opportunities and constraints stemming from the regulations determining the modalities of their access to public sector services and to the labour market. Socioeconomic factors are also to be considered. The report confronts statistical data on the vulnerability of the refugees delivered by state actors based on standard indicators (poverty, security, education and health status, etc.) to the "voices" of the Syrian refugees regarding the various material, social and legal types of vulnerability they face daily. Then it tackles the relevance of the aid policies implemented by Jordan and its international partners in order to respond to such vulnerabilities and, beyond, ensure the country's social stability. As a conclusion, the report puts forward recommendations designed to improve international assistance outcomes on vulnerability and social cohesion.

Keywords: refugees, legal status, vulnerability, poverty, international assistance, Jordan Compact, humanitarian assistance-development nexus, labour market, public services, social cohesion

Country: Jordan

Résumé exécutif

En Jordanie, les programmes d'assistance lancés depuis le début de la crise syrienne ont sans doute permis de réduire certaines vulnérabilités à l'échelle locale, sans que l'on n'ait pu mesurer leurs effets à long terme, ni déterminer s'ils n'ont à l'inverse constitué qu'une aide humanitaire « améliorée ».

Pour les réfugiés syriens, la vulnérabilité en termes de taux de pauvreté et d'accès aux services essentiels reste comparativement bien plus élevée que les Jordaniens et autres groupes de résidents non-jordaniens, bien qu'en diminution depuis 2016 suite à la décision jordanienne de les intégrer dans le marché du travail.

S'y ajoutent des sentiments d'incertitude, découlant de l'absence de perspectives à long terme, et de discrimination sociale, en particulier dans les domaines des relations de travail, de l'enseignement supérieur et de la justice, et ce malgré la baisse des tensions intercommunautaires et une ouverture partielle au marché de l'emploi depuis 2016.

Durant la dernière décennie, le niveau de vie des Jordaniens s'est détérioré avec des taux de pauvreté et de chômage en hausse suscitant, depuis le *Printemps jordanien* de 2011, un mécontentement au sein de la population contre les mesures d'austérité d'ordre socio-économique imposées par les autorités. Ce sont les mouvements de protestation qui en ont découlé, ainsi que la crispation des autorités, illustrée par l'interdiction des Frères musulmans et de l'Association professionnelle des enseignants en 2020, qui constituent aujourd'hui, plus que les tensions entre communautés hôtes et réfugiées, les menaces les plus sérieuses à la cohésion politique et sociale en Jordanie.

L'agenda du *Jordan Compact* de 2016, qui prévoit une réduction de l'assistance humanitaire au profit d'un agenda plus développemental, semble mis en cause. Malgré quelques avancées, notamment en matière d'accès à certains services essentiels, le processus clé de la formalisation de la main-d'œuvre syrienne (avec pour critère central l'obtention de permis de travail et des droits afférents à la protection sociale) et sa contrepartie, à savoir une assistance internationale acheminée non seulement au titre d'une réponse à la crise des réfugiés syriens mais aussi comme catalyseur de croissance économique à l'échelle nationale, est resté en suspens.

L'objectif de formalisation du statut professionnel des réfugiés syriens a bien poussé les autorités jordaniennes à développer, avec l'assistance technique du Bureau international du Travail (BIT), des mesures inédites destinées à réconcilier leur recours à l'informel et la législation sur le travail, quitte à déroger à celle-ci : émission de permis de travail « flexibles » dans les secteurs de la construction et de l'agriculture, et de permis à court terme pour les projets *cash-for-work.* Ces mesures, qui se sont accompagnées d'un renforcement de la détection des travailleurs informels, n'ont pas suffi à conduire une majorité des travailleurs syriens à rejoindre le secteur formel, puisque l'on estime que seul un quart d'entre eux (moins de 50 000 personnes) disposent actuellement d'un permis de travail. Les craintes liées aux conséquences éventuelles de la formalisation de leur situation professionnelle sur leur statut de réfugié et de la « rente humanitaire » qui lui est liée, et plus encore l'insuffisance des emplois décents créés par l'économie jordanienne, ainsi que le caractère quasi-structurel de l'emploi informel en Jordanie constituent autant de facteurs qui continuent à entraver la marche vers la formalisation.

Depuis mars 2020, la pandémie de la COVID-19 a accentué une crise économique marquée, provoquant une nette augmentation du chômage, de la pauvreté et de leurs effets pervers, en particulier l'adoption de stratégies d'adaptation négatives. Elle a aussi exposé la vulnérabilité de nombre de travailleurs jordaniens et étrangers aux emplois précaires et informels non couverts par la Sécurité sociale, rendant ainsi nécessaire une refocalisation des efforts sur l'action humanitaire, ce qui ne saurait pour autant entraîner, selon les acteurs concernés, un abandon des activités menées au titre du développement.

Il n'est pas aisé de dégager clairement les tendances futures de la politique jordanienne face aux résidents non-jordaniens. Si, depuis 2019, plusieurs mesures gouvernementales ont donné la priorité aux nationaux en matière d'emploi ou de formation professionnelle, les discussions que conduit actuellement le gouvernement jordanien avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM) au sujet d'une unification des critères d'éligibilité à leurs systèmes d'aide sociale, et de leur offre d'intégrer les réfugiés syriens dans sa stratégie de protection sociale (2019-2025), laissent présager une plus grande flexibilité face à l'inclusion des réfugiés syriens et d'autres nationalités dans le tissu économique et social jordanien. Si tel est le cas, reste encore à confirmer et à développer durablement l'accès des réfugiés syriens à l'éducation (en particulier l'enseignement supérieur et la formation professionnelle), aux différents segments du marché du travail formel, et aux moyens de justice, autant de secteurs clés entravés par des contraintes institutionnelles (l'informalité) et psychologiques (le manque de confiance dans les institutions jordaniennes).

Dans ce contexte, comment les acteurs internationaux engagés dans la réponse à la crise syrienne devraient-ils repositionner leurs actions afin de mieux lutter durablement contre la vulnérabilité ou, du moins, contribuer à en limiter ses différents symptômes sans pour autant se substituer aux instances étatiques ? Le poids prépondérant pris par la création d'emplois dans l'agenda du gouvernement depuis le *Printemps jordanien* et la conclusion du *Jordan Compact* devrait d'abord conduire ses partenaires internationaux à promouvoir le caractère « décent » de ces emplois. La diffusion du travail « décent » ne vise pas seulement à améliorer les conditions de travail, mais également à servir de facteur incitatif à l'engagement de plus de Jordaniens et de Syriens (de femmes en particulier) dans le marché du travail.

Les nouveaux projets portant sur l'emploi « décent » devraient mieux tenir compte des aspirations et des stratégies d'adaptation des travailleurs parmi les réfugiés et des Jordaniens hôtes, y compris leur recours ou leur appétence, ainsi que celle de leur employeur, pour l'emploi informel. La formalisation de masse des travailleurs informels incombe d'abord aux autorités locales puisqu'elle implique des mesures réglementaires et législatives. La Jordanie a pris des mesures incitatives en ce sens au bénéfice des réfugiés syriens. Afin de soutenir cet effort de formalisation, les efforts internationaux pourraient chercher à appliquer ces mesures dans les secteurs de l'économie/du marché de l'emploi négligés depuis plusieurs décennies. C'est par exemple le secteur de l'agriculture dont les autorités désirent aujourd'hui régulariser le statut de la main-d'œuvre (notamment à travers l'établissement d'une banque de données répertoriant l'ensemble des entreprises agricoles et leurs employés) et moderniser les moyens de production, notamment à travers leur digitalisation et l'utilisation de techniques innovantes peu consommatrices en eau.

L'expansion de l'emploi « décent » en Jordanie pourrait être soutenue de manière plus centralisée à travers les orientations suivantes :

- un soutien technique aux inspections du travail, à travers la digitalisation des procédures d'inspection, ainsi que des formations relatives au travail des enfants, des femmes et des personnes handicapées ;
- la digitalisation des procédures relatives aux relations de travail entre employeurs et employés relatives, par exemple, aux systèmes de gestion de la sécurité et de la santé des travailleurs dans les entreprises, ainsi que des procédures de paiement dans le secteur privé en particulier ;
- le renforcement de l'accès à la justice des travailleurs vulnérables face à leur employeur par la promotion d'entités de soutien juridique œuvrant gratuitement à l'échelle nationale en faveur de ces catégories, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales (ONG) jordaniennes ou d'ONG humanitaires internationales ;
- par ailleurs, le ciblage des projets sociaux financés au titre de la réponse à la crise syrienne, bien que centré sur les réfugiés syriens et leurs hôtes jordaniens, devrait inclure dans leur contexte local – et dans la mesure du possible – les réfugiés vulnérables d'autres nationalités (déplacés de Gaza, Soudanais, Somaliens, Irakiens, etc.) concernés par la nature des interventions.

En dehors de l'accès du plus grand nombre à un travail « décent », y a-t-il, près de dix ans après le déclenchement de l'assistance multisectorielle en faveur des réfugiés syriens et de leurs communautés hôtes, un secteur d'intervention à privilégier en particulier ? Les institutions consultées durant la préparation de la présente étude répondent par la négative.

Plus que le choix d'un secteur particulier à prioriser, il incombe plutôt pour les acteurs internationaux de se montrer plus stratégiques dans les modalités de leurs interventions, quelle que soit la nature de ces dernières :

- *le choix des partenaires locaux durables :* la faiblesse structurelle de la société civile jordanienne (à l'exception des « ONG royales » et de quelques ONG à forte compétence technique) devrait conduire les bailleurs de fonds à opter pour une stratégie d'institutionnalisation privilégiant des partenariats avec des instances étatiques ou corporatistes afin d'assurer la durabilité des actions engagées. Un partenariat avec des instances gouvernementales permettrait par ailleurs d'engager directement un dialogue autour de certains sujets sensibles, telles l'ouverture de l'entrepreneuriat aux réfugiés et l'extension de la gamme d'emplois formels ouverts aux non-Jordaniens. Il est cependant moins conseillé dans d'autres secteurs, tel celui de l'aide juridictionnelle, où il convient de passer par les ONG juridiques qui se sont montrées efficaces dans l'appui juridictionnel aux réfugiés et Jordaniens vulnérables ;
- *coordination/cofinancement* : il convient de renforcer la coordination entre bailleurs de fonds dans le cadre de cofinancements de projets communs de façon à créer des synergies, à donner plus d'ampleur aux interventions et à éviter les projets redondants, particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Introduction

Contexte : la lutte contre la vulnérabilité, de l'humanitaire au développement

La Jordanie s'est efforcée de répondre aux défis territoriaux, sociaux et économiques générés par la crise des réfugiés syriens. Aujourd'hui, quelque 660 000 d'entre eux sont enregistrés auprès du HCR, et 80 % vivent dans les municipalités, hors des camps, et ont eu accès aux services municipaux, au logement, ainsi que, selon certaines modalités, aux soins de santé et à l'enseigement primaire publics.

En 2016, la Jordanie a opéré un changement de politique significatif dans sa gestion des réfugiés syriens. Convaincues que ces derniers étaient en Jordanie pour y rester durablement, suite au renforcement du régime baasiste en Syrie consécutif à l'intervention militaire russe aux côtés du régime dès la fin 2015[1], les autorités jordaniennes ont décidé de transformer cette charge humanitaire en atout du développement économique du pays. Cette stratégie s'est concrétisée par le *Jordan Compact* (ou Accord) de Londres conclu en février 2016 : l'accès de la main-d'œuvre syrienne (estimée à environ 200 000 personnes) au marché du travail formel – ce à quoi les autorités s'étaient opposées jusque-là – en échange d'un accroissement et d'une diversification de l'assistance internationale en faveur de la Jordanie, notamment sous la forme de prêts avantageux, d'investissments directs et d'incitations à l'exportation vers les pays de l'Union européenne (UE) (voir sous-section III.1).

Ce pari sur le long terme transforme donc significativement l'approche de la vulnérabilité et son traitement. Sans se délester des opérations de secours à l'intention des réfugiés syriens et de leurs hôtes jordaniens dans le besoin, les programmes d'assistance s'inscrivent désormais dans le cadre du développement macroéconomique de la Jordanie, ce qui implique, pour les acteurs internationaux, d'affronter directement les défis traditionnels de l'économie nationale depuis la fin des années 2000 : une croissance en berne, une dette publique atteignant 90 % du produit national brut (PNB) depuis 2012, des taux de chômage et de pauvreté élevés, des services publics pléthoriques et réputés inefficients, ainsi qu'une économie informelle encore significative malgré les efforts consentis par la Sécurité sociale afin de couvrir l'ensemble des entreprises du secteur privé (environ un quart des entreprises et une majorité des travailleurs migrants restent informels[2]). Il apparaît que ces implications n'ont pas fait l'objet de discussions et de préparations préalables à sa conclusion, tant les partenaires étaient pressés de parvenir à un accord répondant à leurs

[1] La vision jordanienne d'un exil à long terme des réfugiés syriens dû à l'absence de toute perspective de résolution politique dans un futur proche est annoncée dès 2015, par exemple dans l'avant-propos du *Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2015* (https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-response-plan-2015-syria-crisis-march-2015-enar – p. 8). Cette approche est actée en 2016 par l'Union européenne (UE), qui note que la Jordanie avait finalement accepté positivement que la majeure partie des réfugiés resteraient dans le pays tant que la situation en Syrie ne permettrait pas leur retour dans de bonnes conditions de sécurité : voir *EU-Jordan Partnership Priorities 2016-2018,* https://mop.gov.jo/EBV4.0/Root_Storage/EN/EB_Info_Page/Partnership_Prioritis.pdf – p. 8.

[2] Le pourcentage d'entreprises enregistrées a néanmoins augmenté, passant de 64,5 % en 2015 à 76 % en 2019. *International Labour Office* (ILO), *Decent Work Country Programme The Hashemite Kingdom of Jordan 2018-2022*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/genericdocument/wcms_656566.pdf

préoccupations particulières : d'un côté, la Jordanie désireuse de tirer profit des retombées financières et économiques du *Jordan Compact* ; de l'autre côté, des bailleurs de fonds en proie à une crise migratoire qui atteint son paroxysme en 2015, avec l'immigration de plus d'un million de requérants d'asile dans les pays de l'UE. Il en a résulté des incompréhensions mutuelles et des attentes déçues, tant par rapport à la formalisation des travailleurs syriens qu'à l'impact de l'assistance internationale sur l'économie et la réduction des vulnérabilités. La crise économique et sociale découlant des mesures sanitaires liées à la crise de la COVID-19 depuis mars 2020 a encore compliqué la situation, faisant planer la menace d'un recentrage des priorités jordaniennes sur l'emploi et la protection sociale sur les seuls Jordaniens. Mais, dans le même temps, cette épreuve pourrait aussi fournir une opportunité aux différents acteurs de redéfinir les termes de leur partenariat selon une évaluation commune des vulnérabilités et en fonction d'attentes partagées.

Objectifs et structure de l'étude

L'objectif de la présente étude est d'abord de faire un état des lieux de la vulnérabilité en Jordanie. Il n'est pas aisé de définir ce que signifie exactement la vulnérabilité. Les entretiens que nous avons conduits avec des personnes dites « vulnérables » comme les réfugiés des deux sexes, de même qu'avec des représentants d'institutions humanitaires indiquent que la « vulnérabilité » ne se résume pas à une réalité figée, mais plutôt à un ensemble de situations caractérisées par un déficit, vécu et/ou ressenti comme tel par les individus, relatif à l'insatisfaction des attentes dans un ou plusieurs secteurs de la vie quotidienne (statut légal, niveau de ressources matérielles et des services publics, protection physique et juridique, etc.) et à la capacité d'y faire face[3]. C'est dans cette perspective que nous aborderons cet état des lieux de la vulnérabilité des réfugiés et de leurs communautés hôtes avant d'identifier les politiques humanitaires et développementales mises en place afin de la réduire. Dix ans après l'arrivée des premiers réfugiés syriens, il s'agit de s'interroger sur l'approche hybride humanitaire/développementale adoptée jusque-là.

L'étude se compose de quatres parties

La première section restituera le cadre légal dans lequel s'opère l'intégration des réfugiés en Jordanie depuis la création du Royaume hachémite en 1946, ainsi que des opportunités et des limites que celui-ci impose en termes d'intégration économique et sociale, en particulier dans les domaines clés de l'accès aux services publics et au marché du travail. C'est ici la vulnérabilité juridique générale découlant du statut de réfugié/demandeur d'asile qui est mise en évidence, y compris dans le cas « matriciel » des réfugiés palestiniens. Cette partie s'interrogera aussi sur la durabilité du modèle de gestion jordanien des réfugiés : comment la Jordanie a pu rester relativement stable face à la gestion successive de tant de crises dans son environnement immédiat ?

[3] Voir par exemple : « Interroger et comprendre les effets d'échelles de la vulnérabilité » *in Espaces, populations et sociétés*, numéro Interroger et comprendre les effets d'échelles de la vulnérabilité – https://journals.openedition.org/eps/6595) et par le HCR (voir sous-section II.1).

La deuxième section examinera l'évolution de la vulnérabilité, dans ses différentes manifestations, depuis le début de l'intervention humanitaire/socioéconomique en faveur des réfugiés syriens et de leurs communautés hôtes (quelle que soit leur nationalité). Ce faisant, elle confrontera les données statistiques fournies par les acteurs institutionnels en fonction d'indicateurs standard aux « voix » des populations assistées au sujet des différents types de vulnérabilité auxquels elles sont confrontées, afin d'établir une hiérarchie des besoins susceptibles de guider de futures interventions. L'analyse s'étendra aussi à la dimension politique de la vulnérabilité, à savoir son impact sur les relations horizontales entre groupes nationaux différents ainsi que, verticalement, entre ceux-ci et les institutions locales.

La troisième section traitera des politiques d'assistance engagées par la Jordanie et ses partenaires internationaux, en particulier depuis l'avènement du *Jordan Compact* de février 2016. Seront ici mis en évidence les défis posés par le passage, évoqué plus haut, d'une intervention essentiellement humanitaire à une intervention plus développementale centrée sur l'emploi et la formation professionnelle, tant quant à sa cohérence avec les politiques de développement lancées par la Jordanie depuis le début des années 2000, qu'à ses effets sur les populations concernées.

En tenant compte des trois sections précédentes, la quatrième et dernière section tentera de dégager des pistes susceptibles de repositionner thématiquement et opérationnellement l'Agence française de développement (AFD) sur les questions de vulnérabilité, de cohésion sociale et, au-delà, sur la stabilité du pays.

Méthodologie

Cette étude se base sur l'abondante littérature empirique et académique existant sur la situation de réfugiés (et en particulier les réfugiés syriens) et de leur gestion en Jordanie, ainsi que sur des données qualitatives résultant d'un travail de terrain effectué entre juillet 2020 et janvier 2021, incluant :

- des entretiens facilités par l'AFD avec des institutions gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à la mise en œuvre de projets de l'AFD dans le cadre de l'Initiative Minka Moyen-Orient. Ces entretiens ont eu pour objet non pas d'évaluer les projets Minka mais de faire ressortir à partir d'entretiens avec ceux qui les ont mis en œuvre les types de vulnérabilité qu'ils ont révélés, ainsi que les opportunités et défis que leur traitement soulève ;
- des entretiens avec des représentants du HCR et d'autres institutions partenaires, ainsi qu'avec le gouvernement jordanien ont servi à restituer les ressorts politiques des programmes assistance ainsi que de leurs attendus en termes de réduction de la vulnérabilité sous ses différents aspects et de cohésion/stabilité sociale. Une liste des entretiens se trouve en annexe, à la fin du présent rapport.

L'étude se base enfin sur des entretiens et des *focus groups* effectués lors de précédentes investigations d'ordre académique ou empirique sur la présence syrienne en Jordanie depuis 2017, sa gestion humanitaire et sécuritaire par les autorités locales, et ses conséquences politique et socioéconomique sur la stabilité intérieure.

1. Le cadre juridique et politique de la gestion des réfugiés en Jordanie

Cette section revient sur les cadres juridique et politique relatifs à l'installation des réfugiés (de toute origine) en Jordanie et en déduit les implications tant pour le statut de ces derniers que pour la stabilité du pays, sujets qui seront développés plus en détail dans les sections II et III.

1.1. Une multiplicité de statuts formels et réels, générateurs de vulnérabilité

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la Jordanie qu'elle n'est pas membre du système de protection international des réfugiés tel que constitué par la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 (et de son Protocole additionnel de 1966) et par le Statut du HCR, alors qu'elle est un des principaux pays d'accueil des réfugiés enregistrés auprès d'organisations onusiennes. Ceux-ci constituent plus d'un quart (28 %) de sa population totale : environ 7 % sont enregistrés auprès du HCR et 21 % auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, plus connu sous son acronyme anglais (UNRWA[4]).

Tableau 1. Réfugiés enregistrés auprès du HCR

Pays d'origine	Syrie	Irak	Yémen	Soudan	Somalie	Autres	**TOTAL**
Nombre de réfugiés enregistrés	660 262*	66 835	14 640	6 098	749	1 611	750 195 (6,9 % de la population totale de la Jordanie)

Source : UNHCR Factsheet – Jordan – September 2020: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Jordan%20Fact%20Sheet%20-%20September%202020.pdf

* En plus, environ 650 000 Syriens seraient non enregistrés auprès du HCR selon plusieurs sources gouvernementales.

[4] UNRWA *: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*. Fondé en décembre 1949, l'UNRWA a, depuis mai 1950, fourni directement des services aux réfugiés enregistrés dans les domaines de l'enseignement primaire, la santé, les secours et les services sociaux, et plus récemment le microcrédit et la gestion urbaine des camps.

Tableau 2. Réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA				
Catégorie	Réfugiés venus de Palestine/Israël en 1948	Réfugiés venus de Gaza entre juin 1967 et juillet 1968 (ex-Gazans)	Réfugiés de Palestine de Syrie	**TOTAL**
Nombre de réfugiés enregistrés	2 110 000 *	158 000 **	17 448 ***	2 285 448 (21 % de la population totale de la Jordanie
*Source : * UNRWA in figures, 30 December 2019 – https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-2019-2020 ; Protection in Jordan – https://www.unrwa.org/activity/protection-jordan / ** Entretien – Bureau Jordanie de l'UNRWA / *** Syria Emergency Snapshot, PRS overview, May 2020.*				

Dès lors, tandis que la Convention et son Protocole susmentionnés (desquels les réfugiés de Palestine de l'UNRWA sont exclus[5]) stipulent que les réfugiés devraient jouir des droits relatifs à la propriété, au logement, à l'enseignement post-primaire et au travail au même titre que les résidents étrangers, et des droits à ester en justice, à la protection sociale et à l'enseignement primaire au même titre que les nationaux du pays d'accueil[6], il s'avère qu'en Jordanie c'est la seule législation locale qui prime. Or, celle-ci ne prévoit que peu de normes générales concernant les réfugiés, si ce n'est une protection contre l'extradition des réfugiés politiques prévue dans la Constitution de 1952 (cf. article 21, paragraphe 1), et quelques aménagements prévus par la loi portant sur la résidence et les étrangers de 1973 : par exemple, au titre de la « courtoisie humanitaire » ou du droit d'asile, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont exemptés de l'obligation de détenir des papiers d'identité valides à l'entrée du territoire (cf. article 29), tandis qu'il est prévu qu'ils puissent se voir attribuer des documents de voyage selon des modalités arrêtées par le ministère de l'Intérieur (cf. article 4c, 10). Cependant, la législation ne leur accorde aucun droit spécifique en matière de résidence, d'éducation, de santé et d'emploi, figeant les réfugiés dans une situation de vulnérabilité structurelle que peuvent atténuer des arrangements particuliers *ad hoc*. Chaque « crise de réfugiés » a de fait été gérée par les autorités jordaniennes selon des arrangements spécifiques déterminés en fonction des opportunités et des défis que leur intégration implique en termes politiques et/ou socioéconomiques[7].

C'est ainsi que l'on se retrouve avec des populations réfugiées dotées de statuts, de degrés d'intégration et de conditions de vie variés. Ceci a participé à la segmentation « ethnique » d'une population résidente déjà fractionnée sociétalement à plusieurs niveaux :

- Jordaniens et travailleurs migrants dans le marché du travail, ces derniers étant généralement cantonnés dans les emplois manuels et peu qualifiés des secteurs du travail domestique, de l'agriculture, de la construction, du travail en usine et de l'hôtellerie que les premiers sont peu enclins à exercer. De plus, la plupart des

[5] L'article I, paragraphe D de la Convention exclut tout réfugié bénéficiant de services d'agences des Nations unies autres que celle du HCR.

[6] Voir Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés, https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62

[7] Al Husseini J. et V. Napolitano (2019), « La politique jordanienne à l'égard des réfugiés syriens : entre hospitalité et protection des intérêts nationaux », L'Harmattan, *Confluences Méditerranée*, 2019/3, n° 110.

travailleurs migrants (90 % en 2016), en particulier ceux œuvrant dans les deux premiers secteurs susmentionnés, sont des ouvriers informels non couverts par la Sécurité sociale ou l'assurance maladie[8] ;

- Jordaniens d'origine palestinienne, c'est-à-dire les réfugiés de 1948 et leurs descendants à qui l'on a conféré la citoyenneté mais que l'on considère de nationalité palestinienne en vertu de leur « droit au retour » en Palestine, et Jordaniens « d'origine » ou « Transjordaniens ». C'est là un schisme marqué, depuis le renouveau du nationalisme palestinien à partir de la fin des années 1960, par une discrimination à l'emploi des premiers dans les hauts postes de l'administration publique (voir sous-section I.2). À ce schisme s'ajoute une différenciation juridique opérée par les autorités jordaniennes entre les réfugiés palestiniens « de 1948 », auxquels la (citoyenneté fut accordée entre 1949 et 1954 date de promulgation de la loi sur la nationalité), et ceux venus plus tard avec des papiers issus d'autres pays, comme les habitants de Gaza venus se réfugier en Jordanie à la suite de l'occupation de la bande de Gaza en 1967 et 1968 : ceux-ci bénéficient d'un statut hybride qui garantit leur droit de résidence, mais avec des droits civils équivalents à ceux des réfugiés d'autres nationalités, et leur accès au marché du travail actuellement similaire à celui conféré aux travailleurs migrants (voir ci-après) ;

- Jordaniens d'affiliations tribales différentes, en particulier dans les régions rurales où l'action de l'État est moins affirmée : perçues par les élites urbaines comme une survivance anachronique précédant la création de l'État jordanien, les tribus continuent de jouer un rôle important dans la gestion locale des affaires de justice[9], ainsi que lors des échéances électorales à l'échelle municipale et parlementaire, où il s'agit de s'assurer que les membres de chaque tribu bénéficient au mieux des services et des emplois publics[10].

---

[8] Source : Winkler H. and A. Gonzalez (2019), *Jordan Jobs Diagnostic,* Jobs Series, No. 18, World Bank Group – https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32751/143662.pdf?sequence=5&isAllowed=y

[9] Plus généralement, dans un contexte politique incertain marqué par la montée en puissance des mouvements islamistes, les tribus apparaissent aux autorités comme un élément de préservation du régime hachémite. Celles-ci ont cherché à encadrer le « tribalisme » plutôt que de l'éliminer. Dans le domaine de la justice, par exemple, la pratique de la *Jalwa*, qui enjoint tous les proches de l'auteur d'un crime (à cinq degrés de parenté) de quitter leur village de peur de représailles collectives en attendant qu'un accord (en général financier) survienne entre la famille de la victime et celle de l'auteur du crime, est toujours en vigueur et mise en œuvre par les autorités. De récentes tentatives ont été exercées en vue de limiter l'impact de la *Jalwa* à une année et le nombre de membres de l'auteur d'un crime à deux degrés de parenté. Il est arrivé que des criminels ayant purgé leur peine de prison restent en détention faute d'accord entre les familles. Sur la justice tribale et sa relation avec le droit pénal formel, voir récemment : *Jordan : Hundreds Displaced Based on Family Ties – Enforcement of Local Practice Outside Rule of Law, 17 September 2019* – https://www.hrw.org/news/2019/09/17/jordan-hundreds-displaced-based-family-ties

[10] Au niveau des élections législatives, la règle du *one man, on vote*, qui impose aux électeurs le choix d'un seul candidat depuis les élections législatives de 1993, privilégie les candidats tribaux qui s'imposent devant les candidats partisans, en particulier ceux du Front d'action islamique (représentation politique des Frères musulmans en Jordanie), opposants officiels du régime depuis les Accords de Wadi Araba entre la Jordanie et Israël intervenus en 1994. Au niveau municipal, le noyautage par les tribus des conseils municipaux est documenté dans Clarke J. (November 2012), "Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan", *Mediterranean Politics,* Vol. 17, No. 3, pp. 358-375. Il reste à voir dans quelle mesure la réforme de la loi sur les municipalités de 2015 a changé cet état de fait.

1.2. Les réfugiés et déplacés palestiniens, référents génériques de la gestion jordanienne des réfugiés

Les réfugiés palestiniens sont les seuls à être juridiquement considérés comme des réfugiés disposant d'un droit de résidence en attendant le retour hypothétique à leurs foyers d'origine. On distingue trois sous-groupes de réfugiés palestiniens avec des statuts distincts : *(i)* les réfugiés palestiniens de 1948 établis en Jordanie durant le conflit israélo-arabe de 1948 et auxquels la citoyenneté jordanienne fut accordée dès 1949 ; *(ii)* les déplacés venus de la bande de Gaza (des réfugiés de 1948 pour la plupart) suite à l'occupation israélienne de 1967, lesquels ne disposent aujourd'hui que de titres de voyage temporaires de deux ou cinq ans ; *(iii)* les « réfugiés palestiniens de Syrie » venus en Jordanie afin d'échapper à la guerre civile en Syrie depuis 2011.

La Jordanie est le pays arabe qui a offert aux réfugiés palestiniens de 1948 les conditions d'intégration les plus avantageuses. Dérogeant à la « discrimination positive » recommandée par la Ligue arabe, soit leur non-assimilation dans les sociétés d'accueil au nom de la préservation de leur droit au retour en Palestine[11], la Jordanie leur a conféré la citoyenneté afin de les associer pleinement au développement politique et économique du pays, mais c'est là une citoyenneté en principe fonctionnelle et temporaire, dans l'attente que ce retour puisse être exercé : la Jordanie a d'ailleurs continué à promouvoir ce droit à travers le maintien de ses symboles les plus visibles, soit la dizaine de camps de réfugiés palestiniens qui en recueillent aujourd'hui encore un cinquième[12], et le maintien du mandat de l'UNRWA sur le territoire. Ce pari sur la coexistence entre citoyens « Transjordaniens » et « Jordaniens d'origine palestinienne » n'a pas résisté à la montée du sentiment identitaire national palestinien dès les années 1960, qui se traduit par une confrontation militaire et politique avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) durant les évènements de *Septembre noir* en 1970-1971. Si la menace militaire posée par les milices de l'OLP disparaît dès 1971, la reconnaissance de l'OLP comme « unique représentant du peuple palestinien » par la communauté internationale en 1974[13] et, plus encore, l'éventualité promue par la droite israélienne que la Jordanie ne devienne un futur foyer alternatif pour les Palestiniens, se traduisent par la production d'un discours officieux stigmatisant le « Palestinien » comme une menace potentielle à la stabilité intérieure du régime[14]. Une politique de « discrimination positive » similaire à celle pratiquée dans d'autres pays arabes est alors mise en place à leur endroit. Elle se manifeste en particulier, dès les années 1990, par une préférence à l'embauche des Jordaniens d'origine « transjordanienne » pour les hauts postes de la fonction publique[15].

---

[11] Voir Résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations unies, article 11.

[12] Soit environ 409 000 personnes (réparties sur 10 camps UNRWA et 3 camps gérés par le seul gouvernement jordanien) sur un total de 2,2 millions de réfugiés inscrits auprès de l'UNRWA – UNRWAFS_080119.pdf

[13] Résolution 3210 du 14 octobre 1974 de l'Assemblée générale des Nations unies.

[14] Comme le déclare la Charte nationale de 1991, un document préparé par une commission royale afin de définir les orientations du pays suite au désengagement de la Cisjordanie et la réinstauration des élections législative libres en 1989 : "*The Jordanian-Palestinian relationship must not be understood or exploited…to lead to a weakening of the Jordanian state from the inside or to create conditions leading to the realization of Zionist designs to make Jordan an alternative to the Palestinian homeland*" – voir http://www.kinghussein.gov.jo/charter-national.html

[15] Abu-Odeh A. (1999), *Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*. Washington, United States Institute of Peace Press.

Cependant, les « Jordaniens d'origine palestinienne » étant relativement protégés par leur citoyenneté, c'est donc principalement à l'endroit des Palestiniens venus au pays au lendemain de la guerre des Six-Jours (juin 1967) et n'ayant jamais été naturalisés, comme les déplacés de Gaza (les « ex-Gazans »), que s'est exercée cette politique. Si leur droit de résidence en Jordanie en attendant un retour hypothétique en Palestine ne leur a pas été contesté, ils restent pourvus, plus d'un demi-siècle après leur arrivée, de documents d'identité « temporaires »[16] aux droits civils limités. Inaugurant ainsi une pratique qui se renouvellera avec les populations de réfugiés plus récents comme les Irakiens ou les Syriens, la Jordanie leur a ouvert ses écoles gratuitement ; en revanche, l'enseignement supérieur les considère comme des étudiants internationaux dont les frais de scolarité sont de trois à dix fois plus élevés que ceux appliqués aux étudiants jordaniens. Par ailleurs, tandis qu'ils ont longtemps été exemptés de permis de travail, quelle que soit leur profession, les autorités jordaniennes leur imposent cela en 2016 au nom de la préservation du droit au retour, les reléguant ainsi de fait au rang de travailleurs migrants[17].

Cette « discrimination positive », source de vulnérabilités au quotidien, s'est exercée encore plus durement à l'endroit des réfugiés palestiniens de Syrie (RPS) détenteurs de papiers syriens[18]. Depuis 2012, ils ont été renvoyés à la frontière ou déportés, souvent après un séjour dans un camp de rétention, selon le principe développé par le Premier ministre en 2013 stipulant que ces derniers « devraient avoir le droit de revenir dans leur territoire d'origine en Israël et en Palestine… ils devraient rester en Syrie jusqu'à la fin de la crise syrienne… [car] ce n'est pas à la Jordanie de résoudre les problèmes d'Israël »[19]. Ceux d'entre eux qui ont réussi à entrer illégalement en Jordanie ont été condamnés à vivre dans la plus complète informalité[20].

S'il continue à être basé sur des mots d'ordre qui peuvent paraître « datés » aujourd'hui, tels que ceux relatifs au droit au retour ou au complot d'un État palestinien alternatif en Jordanie[21], le régime juridique plus ou moins discriminatoire exercé à l'endroit des différentes catégories de Palestiniens n'en a pas moins prouvé sa résilience malgré son influence délétère sur la cohésion sociale entre Jordaniens d'origine et Jordaniens, ou personnes, d'origine palestinienne. Il peut servir, toutes proportions gardées, de cadre de référence pour comprendre le caractère versatile – à la fois généreux, opportuniste et discriminatoire des politiques d'intégration adoptées à l'endroit des catégories ultérieures de réfugiés.

---

[16] Depuis la fin des années 1980, les « ex-Gazans » qui étaient venus en Jordanie au lendemain du conflit de 1967 avec des documents de voyage égyptiens (l'Égypte ayant administré la bande de Gaza entre 1948 et 1967) se sont vus attribuer des passeports « temporaires » de deux ans. Depuis 2017, ils peuvent également acquérir un passeport « temporaire » de cinq ans. Ni le passeport de deux ans ni celui de cinq ans ne confèrent la citoyenneté jordanienne.

[17] En outre, de même que les autres résidents étrangers, la plupart des professions libérales des domaines de la santé, de l'éducation et des finances leur sont interdites. Ils peuvent exercer en tant qu'ingénieurs mais à titre d'employés uniquement.

[18] Selon l'UNRWA, seulement 13 % des RPS sont dans ce cas. La plupart des RPS (55 %) sont en fait des réfugiés palestiniens de Jordanie (naturalisés jordaniens) qui vivaient en Syrie, et 18 % sont des nationaux syriens liés maritalement à des personnes enregistrées à l'UNRWA en Syrie. Source : entretien avec le bureau Jordanie de l'UNRWA.

[19] Voir : *Not Welcome Jordan's Treatment of Palestinian Escaping Syria*, Human Rights Watch, August 2014, https://www.hrw.org/report/2014/08/07/not-welcome/jordans-treatment-palestinians-escaping-syria

[20] Certains de ceux disposant de papiers jordaniens se sont vus retirer leurs papiers et sont eux aussi rentrés dans l'informalité après que les autorités jordaniennes se sont rendu compte qu'ils (ou leurs parents) avaient combattu contre l'armée jordanienne lors des évènements de *Septembre noir* en 1970-1971 – *idem.*

[21] Voir encore très récemment les propos du Premier ministre devant le Parlement : « al-Khasawneh : non à la réinstallation des réfugiés… et non à une solution aux dépens de la Jordanie », 13 janvier 2021 – https://jo24.net/article/388605

1.3. Les « réfugiés-visiteurs », des populations structurellement à la marge

Les réfugiés venus d'autres pays arabes tels que les réfugiés syriens, irakiens, soudanais, yéménites et somaliens, ne sont pas considérés officiellement comme des réfugiés au même titre que les réfugiés palestiniens, mais plutôt comme des « invités » ou des « visiteurs » temporaires : une formule non juridique rappelant la tradition d'hospitalité arabe, mais qui ne garantit aucun droit de résidence ni de protection juridique. Le « titre » de réfugié peut leur être conféré à titre opérationnel sur la base d'un Protocole d'accord conclu en 1998 entre la Jordanie et le HCR dans un contexte alors marqué par la crise des réfugiés irakiens. Ledit Protocole confirme le principe de non-refoulement, de respect de la croyance religieuse ainsi que le droit à ester en justice et à recevoir une assistance légale. Il fixe aussi les paramètres d'une coopération en matière de protection et d'assistance aux réfugiés/demandeurs d'asile, donnant au HCR le soin exclusif de déterminer la qualité de réfugié[22].

Ce statut n'octroie aux réfugiés enregistrés aucun droit formel de résidence, fut-elle temporaire, ni l'accès à tous les services publics. Les seuls services publics facilement accessibles aux réfugiés enregistrés auprès du HCR sont l'enseignement primaire et secondaire gratuit[23], ainsi qu'une aide médicale dont l'étendue a varié selon les différentes populations de réfugiés, mais qui a été fixée uniformément depuis 2019-2020 au niveau des indemnisations pratiquées pour les « Jordaniens non assurés », soit à hauteur de 40 à 50 % des dépenses pour les soins prodigués dans les établissements publics. Le marché du travail ne leur a été ouvert qu'à la marge, la législation jordanienne n'autorisant de manière générale l'emploi des étrangers qu'à condition qu'il supplée à un manque de qualifications ou de ressources humaines au sein de la main-d'œuvre jordanienne dans certains secteurs économiques et selon des quotas préétablis[24]. Mais parce que, contrairement aux travailleurs migrants venus en Jordanie dès le début des années 1970 afin de combler le manque de main-d'œuvre locale dans des secteurs peu attrayants comme l'agriculture, la construction, la restauration et les services domestiques, les réfugiés ont en général afflué sur le territoire national dans l'urgence, sans encadrement légal ; leur arrivée a généralement fait craindre une déstabilisation sociale et/ou politique du pays, poussant les autorités jordaniennes à limiter au maximum leur accès au marché du travail. L'aménagement nécessaire des conditions de résidence des « réfugiés-visiteurs » s'est ensuite développé de manière *ad hoc*, selon les risques et les opportunités relatifs à chaque population de réfugiés, et dans l'attente d'un retour au pays d'origine ou d'une réinstallation dans un pays tiers.

[22] Durant une période ne devant pas en principe dépasser six mois, mais cette période a été renouvelée par le HCR, une pratique implicitement acceptée par la Jordanie.

[23] Au même titre que les déplacés de Gaza, l'enseignement supérieur les considère comme des étudiants internationaux dont les frais d'inscription sont hors de portée pour la majeure partie d'entre eux.

[24] Voir Code du travail jordanien, article 12, a et b.

Parmi ces « réfugiés-visiteurs », se distingue le cas « hybride » des réfugiés syriens, dont la Jordanie a reconnu dès 2015 qu'au vu de la situation d'insécurité régnant en Syrie et du faible nombre de réinstallations dans des pays tiers[25], ils étaient appelés à rester en Jordanie pour une longue durée ; le *Jordan Compact* de 2016 confirma cette approche, considérant que les réfugiés syriens devaient désormais être considérés non plus comme un risque ou une charge, mais comme un « atout » pour le développement économique du pays. En conséquence, ils se sont vu faciliter l'accès au marché formel du travail au même titre que les travailleurs migrants. Ceux enregistrés auprès du HCR et vivant en dehors des camps ont pu recevoir dès 2015 des « cartes de service » délivrées par le ministère de l'Intérieur (MI) jordanien. Aujourd'hui valables pour un an et renouvelables, ces cartes leur assurent le droit de mouvement sur le territoire national, ainsi que l'accès aux services éducatifs et sanitaires prévu par la réglementation jordanienne[26].

Ces opportunités de résidence et de travail n'ont pas été accordées aux autres populations de réfugiés. Malgré leur enregistrement auprès du HCR, l'octroi de la résidence annuelle reste liée, similairement aux travailleurs migrants, à l'obtention d'un emploi formel (couvert par un « employeur-parrain à l'embauche » [*kafeel* jordanien]) ou à la détention de dépôts bancaires élevés : des conditions que peu d'entre eux peuvent remplir[27]. Par exemple, en 2013, seul un tiers des réfugiés irakiens entrés en Jordanie avec un visa à durée temporaire ont par la suite bénéficié de permis de résidence annuels[28]. À noter que la plupart des ressortissants soudanais ou yéménites aujourd'hui détenteurs de permis de travail/résidence sont arrivés en Jordanie il y a de nombreuses années comme travailleurs migrants, non comme réfugiés[29]. La grande majorité des réfugiés non palestiniens ou non syriens légaux sont condamnés à une survie dans le monde de l'informalité de statut et de travail, sans recours autonome à des actions de justice.

1.4. Facteurs traditionnels de stabilité

Depuis son établissement en 1946, la question de la stabilité de la Jordanie, pays soumis à de fortes tensions sociales, politiques et économiques dans un environnement régional particulièrement perturbé, a été régulièrement soulevée par les observateurs et acteurs internationaux. Or, à chaque fois, cette stabilité, en termes de maintien des institutions

[25] Selon les chiffres du HCR, moins de 1 % des effectifs sont formellement réinstallés hors de Jordanie (un minimum de 1 557 personnes en 2020 et un maximum de 19 313 personnes en 2016) ; voir UNHCR, *Resettlement Factsheet for Jordan (December 2020), in :* https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84337. Par ailleurs, en 2019 et malgré l'ouverture des frontières entre la Jordanie et la Syrie en 2018, seuls 30 000 réfugiés enregistrés étaient retournés dans leurs foyers – voir : *UNHCR continues to support refugees in Jordan throughout 2019* – https://www.unhcr.org/jo/12449-unhcr-continues-to-support-refugees-in-jordan-throughout-2019 html#:~:text=In%20addition%2C%2030%2C000%20Syrian%20refugees,main%20reasons%20hindering%20their%20return.

[26] La population des trois camps établis pour accueillir les plus vulnérables d'entre eux (Zaatari, Azraq et Emirati) sont entièrement pris en charge par les agences humanitaires. Ceux-ci ont besoin d'un permis de sortie spécial pour sortir de ces camps.

[27] Le dépôt bancaire dans une banque jordanienne est fixé à hauteur de 20 000 dinars jordaniens (représentant environ 28 000 USD) pour les Irakiens, selon Sheldon Z. (2018), *Nationality, Class, and Iraqi Migrants in Jordan*, ACOR – https://acorjordan.org/2018/01/02/nationality-class-iraqi-migrants-jordan/

[28] C'est une population pourtant décrite comme relativement aisée, plus de 40 % d'entre eux détenant des diplômes universitaires – voir Sadek G. (2013), *Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq,* Library of Congress, p. 5 et Dalen K. and J. Pedersen (2007), *Iraqis in Jordan: their number and characteristics*. Report, Government of Jordan/ Fafo/UNFPA.

[29] Johnston R., D. Baslan and A. Kvittingen (2019), *Realizing the rights of asylum seekers and refugees in Jordan from countries other than Syria, with a focus on Yemenis and Sudanese*, p. 25. En décembre 2017, 1 891 Soudanais and 2 439 Yéménites étaient détenteurs d'un permis de travail.

étatiques, a prévalu, sans que ne soient pour autant toujours pas résolus les problèmes légaux, politiques ou socioéconomiques qui semblaient la menacer. De fait, plusieurs facteurs ont contribué à en atténuer la portée. Un premier facteur, d'ordre politique, a trait au caractère anémique de la vie politique en Jordanie. Le renouveau de la vie démocratique en 1989 n'a pas généré de partis de masse susceptibles de canaliser et d'instrumentaliser les voix des différents segments vulnérables de la population. Plus généralement, la mémoire des évènements de *Septembre noir* de 1970-1971 et, plus généralement, la crainte que les conflits régionaux ne débordent sur la Jordanie ont conduit les services de sécurité à limiter les activités de tout mouvement revendicatif émanant de la « société civile », y compris parmi les communautés étrangères comme les déplacés de Gaza et les réfugiés syriens.

D'autres facteurs de nature plus socioéconomique ont aussi joué un rôle significatif dans la stabilité de la Jordanie. Malgré les tensions locales que l'assistance internationale en faveur des réfugiés a pu générer au niveau des communautés hôtes, les programmes d'assistance mis en œuvre par l'UNRWA auprès des « réfugiés de Palestine » depuis mai 1950 ainsi que par le HCR et les organisations partenaires, en particulier en faveur des réfugiés syriens depuis 2012, ont permis aux sociétés d'accueil d'absorber le choc socio-économique provoqué par leur afflux et d'améliorer les infrastructures des municipalités hôtes. Le rôle politique de ces programmes d'assistance internationaux n'est pas à négliger : malgré leurs limites, ceux-ci restent considérés, tant par les communautés qui en sont les bénéficiaires que par le gouvernement jordanien, comme une garantie symbolique de solidarité de la communauté internationale à leur égard.

Aussi reconnu essentiel par les acteurs institutionnels est le rôle crucial joué localement, en marge des plans d'assistance officiels, par les organisations de charité locales et les systèmes d'entraide privés constitués par les relations de voisinage, les réseaux familiaux/claniques ancestraux communs, dans le cas syrien, auprès des réfugiés et des résidents jordaniens des deux côtés de la frontière, que ce soit en termes d'aide matérielle ou d'intermédiation communautaire[30].

Enfin, notons ici le rôle de régulateur social joué par le travail informel lequel, malgré les notions de travail « non décent » et « précaire » auquel il reste souvent attaché, tend néanmoins à atténuer les tensions sociales en comblant le déficit d'emplois créés par l'économie locale et en réduisant le coût de la vie par la production de produits et des services bon marché[31]. Il permet aussi la participation économique de travailleurs réticents, pour différentes raisons, à la formalisation de leur emploi : c'est par exemple le cas de nombre de réfugiés syriens, lesquels craignent que leur intégration économique et l'amélioration de leur niveau de vie ne les privent de leur statut de réfugié et des droits et opportunités y afférents (droit à une aide financière pour les plus démunis d'entre eux et possibilités de réinstallation dans un pays tiers : voir sections II et III).

---

[30] Les organisations islamistes parfois à tendance salafiste « quiétiste » financées par les pays du Golfe furent ainsi les premières à fournir une assistance de secours lors des premières vagues de réfugiés syriens en 2012-2013, avant que la « machine onusienne » menée par le HCR ne se mette en marche – voir Ababsa M. (2014), *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian Refugees in Jordan*, UNHCR.

[31] Voir Shawabkeh M. (2007), *Labor Rights in Jordan*, UNDP-Jordan – www.undp-jordan.org/Portals/0/Labor%20Rights-English.doc ; UNDP, *The Informal Sector in the Jordanian Economy*, http://www.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/Gov/The%20Informal%20Sector%20in%20the%20Jordanian%20Economy-jo.pdf

2. L'état général de la vulnérabilité en Jordanie

C'est à l'aune du contexte jordanien d'accueil des réfugiés établi dans la section I, marqué par un cadre légal relativement restrictif, qu'il convient d'analyser la vulnérabilité pesant sur les réfugiés. La présente section II prendra d'abord appui sur l'évolution de la vulnérabilité depuis 2015 dans le cas des réfugiés syriens telle que révélée par les indicateurs agréés et utilisés par les principales agences humanitaires, tout en mettant en lumière les limites et les lacunes de cette approche standardisée. Dans une perspective comparative (et globalisante), la situation de vulnérabilité des réfugiés syriens sera comparée dans la mesure du possible à celles d'autres populations cibles : les réfugiés non syriens enregistrés auprès du HCR, les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA et la population jordanienne dans son ensemble. Dans un second temps, cette section restituera d'une manière plus subjective la manière dont la vulnérabilité se vit et s'exprime en Jordanie par les différentes communautés/individus qui y résident, et ses conséquences sur l'état de la cohésion sociale.

2.1. La « vulnérabilité institutionnelle » des réfugiés : lacunes, permanence et trajectoires contrastées

a) Considérations méthodologiques

Depuis 2012/2013, les conditions de vie des réfugiés syriens, victimes de ce que l'on appelle communément « la plus grande urgence humanitaire de notre époque »[32], ont fait l'objet d'un grand nombre d'études centrées sur leur « vulnérabilité » : une notion que le HCR définit d'une manière inclusive et multivariée qui dépasse le critère traditionnel de la pauvreté (selon un seuil de dépenses minimal) pour aussi englober les risques d'exposition à des préjudices d'ordre physique ou légal (protection des droits humains), matériel (l'incapacité de couvrir ses besoins fondamentaux, y compris la sécurité alimentaire), social (accès limité aux services essentiels, dont l'accès au marché du travail), sans disposer de la capacité à les gérer[33]. La vulnérabilité se décline donc ici comme un ensemble d'indicateurs qui est développé, pour ce qui est des réfugiés syriens, par un outil statistique évolutif (le *Vulnerability Assessment Framework* ou VAF) élaboré par le HCR de concert avec les principales agences humanitaires depuis 2014 afin d'uniformiser et de suivre, sur la base d'enquêtes de terrain successives, les profils de la vulnérabilité au sein des communautés de réfugiés, et partant de mieux cibler les personnes éligibles pour l'assistance matérielle. Certains de ces indicateurs sont considérés comme « universels », tels que le niveau de pauvreté et les stratégies d'adaptation ; d'autres indicateurs, dits « sectoriels », portent sur l'accès des réfugiés à certains services essentiels ainsi qu'au marché du travail.

Cette approche multidimensionnelle de la vulnérabilité a aussi été adoptée par la Jordanie et son ministère de la Planification et de la Coopération internationale (MoPIC), afin de mesurer dès 2013 l'impact socioéconomique de l'arrivée des réfugiés syriens sur la société jordanienne, ainsi que sur les services publics et les finances publiques. Depuis 2015, afin de témoigner de sa volonté d'intégrer les réfugiés syriens sur le moyen et long terme, les besoins de ces derniers ont été inclus aux côtés de ceux de la société jordanienne dans le

[32] https://www.unhcr.ca/fr/notre-travail/situations-durgence/syrie/
[33] Voir UNHCR, *Vulnerability Assessment Framework – Guidance Note*, https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68856

cadre des *Jordan Response Plan* (JRP)[34]. À la différence du VAF, la vulnérabilité et ses déclinaisons sectorielles selon les JRP ne sont pas exprimées en termes de besoins sectoriels, mais en termes financiers, à savoir les budgets requis pour répondre à la crise des réfugiés et des communautés hôtes. Le JRP reste donc plus un outil d'analyse de la vulnérabilité des pouvoirs publics jordaniens que d'un instrument d'étude de la vulnérabilité des habitants de la Jordanie.

Tableau 3.

<table>
<tr><th colspan="2">Indicateurs du VAF (2019) :
profilage et ciblage des ayants droit parmi les réfugiés syriens enregistrés</th><th colspan="2">Secteurs des JRP (2020-2022) :
interventions répondant aux besoins des réfugiés syriens, communautés hôtes et services publics et leurs coûts</th></tr>
<tr><td rowspan="9">Indicateurs sectoriels de vulnérabilité</td><td>Éducation</td><td colspan="2">Éducation</td></tr>
<tr><td>Moyens d'existence ou de subsistance (livelihoods)</td><td rowspan="2">Émancipation économique</td><td>Moyens d'existence (livelihoods)</td></tr>
<tr><td>Sécurité alimentaire</td><td>Sécurité alimentaire</td></tr>
<tr><td>Logement</td><td colspan="2">Logement</td></tr>
<tr><td>Eau, assainissement, hygiène (WASH – Water, Sanitation, Hygiene)</td><td colspan="2">Eau, assainissement, hygiène (WASH)</td></tr>
<tr><td>Santé</td><td colspan="2">Santé</td></tr>
<tr><td>Besoins de base</td><td colspan="2">Services publics (municipalités)</td></tr>
<tr><td>Travail des enfants</td><td colspan="2">Protection sociale et justice</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Indicateurs universels de vulnérabilité</td><td rowspan="2">- Niveau de vie (taux de pauvreté)
- Ratio de dépendance
- Stratégies d'adaptation</td><td colspan="2">Environnement</td></tr>
<tr><td colspan="2">Énergie</td></tr>
</table>

Sources : UNHCR (2019), Vulnerability Assessment Framework ; Hashemite Kingdom of Jordan, Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2020-2022.

[34] Le JRP est réévalué sur une base annuelle ou biannuelle depuis 2016. Les JRP sont documentés dans des publications sous l'égide du MoPIC.

Il n'est pas facile d'établir une base statistique de la vulnérabilité en Jordanie. Les différentes approches adoptées par le VAF et le JRP, ainsi que sa segmentation en une multitude d'indicateurs ou de secteurs d'activité particuliers, rendent difficile d'appréhender celle-ci dans son ensemble ou d'établir une quelconque priorisation. De plus, ni le VAF ni le JRP ne mesurent l'impact des vulnérabilités sur la cohésion intra ou intercommunautaire ou entre les communautés et les autorités locales[35]. Enfin se pose la question de la couverture exacte de la population syrienne enregistrée auprès du HCR, qui ne représente en effet qu'une partie de l'ensemble des réfugiés syriens résidant sur le territoire jordanien. Certains réfugiés ne se sont en effet pas enregistrés, *(i)* qu'ils soient entrés illégalement en Jordanie ou aient quitté le camp de Zaa'tari, où ils furent enregistrés, sans les autorisations nécessaires, et craignent désormais d'être confrontés aux autorités jordaniennes ; ou *(ii)* qu'ils aient reçu une aide suffisante émanant de réseaux familiaux (en particulier pour ceux mariés à des Jordanien[ne]s) ou professionnels, leur permettant de ne pas solliciter les services humanitaires du HCR. Le nombre de ces réfugiés continue d'être discuté. Sur la base du recensement national de 2015 qui fixe le nombre de Syriens à 1 265 000 et du nombre de réfugiés enregistrés ressortant alors à 645 000, le gouvernement a estimé le nombre de Syriens non enregistrés à environ 620 000 personnes. Ce chiffre, qui inclut cependant des Syriens non réfugiés installés dans le pays avant 2011, lesquels pouvaient alors travailler en Jordanie sans permis de travail[36], n'en reste pas moins important à considérer. Bien que l'on n'ait pas d'informations fiables sur les profils de ces derniers, cet état de fait n'est pas sans conséquence sur les estimations des besoins des réfugiés syriens tels que documentés dans les JRP[37].

On rencontre ce type de problème informationnel avec d'autres populations de réfugiés :

- *les réfugiés non syriens enregistrés auprès du HCR* : ces réfugiés sont suivis par le HCR sur la base de visites à domicile, mais ils n'ont jusque-là pas été inclus par le VAF, nous privant ainsi de données régulières (et comparatives) sur leur vulnérabilité. Les données disponibles sur leurs conditions de vie sont fournies par des études parcellaires et *ad hoc*[38]. Le HCR a récemment annoncé que ces nationalités seraient désormais prises en compte dans les exercices du VAF dès avril 2021[39] ;

[35] Un tel suivi de la « stabilité sociale » est effectué au Liban sous l'égide du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et du HCR.

[36] Selon le recensement de 2004, 38 130 Syriens résidaient en Jordanie, dont 5 700 employés d'entreprises disposaient d'un permis de travail. Beaucoup d'autres (dont le nombre reste indéterminé) travaillaient comme travailleurs journaliers ou saisonniers. À ces travailleurs il faut ajouter les membres de l'opposition syrienne accueillis en Jordanie depuis les années 1970 et les Syrien(ne)s marié(e)s à des Jordanien(ne)s, ce qui leur permet de bénéficier de permis de résidence.

[37] Voir cette déclaration du ministre de l'Intérieur du 27 janvier 2020 se plaignant du fait que les réfugiés non enregistrés ne recevaient pas de services du HCR – voir Ghaith Hammad (ministre de l'Intérieur), « 600 000 réfugiés syriens non enregistrés ne reçoivent pas de services », *in Urduniyat*, 27 janvier 2020.

[38] Depuis 2019, le PAM couvre partiellement leurs besoins alimentaires et documente le niveau de vie de chacune des principales populations de réfugiés par nationalité : Somaliens, Soudanais, Irakiens, Yéménites. Le PAM documente aussi le cas des réfugiés palestiniens de Syrie pris en charge par l'UNRWA avec lequel il partage la plateforme de données concernant les réfugiés vulnérables. Voir PAM, *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment*, 2018.

[39] Entretien avec le HCR réalisé le 27 décembre 2021.

- *les réfugiés de Palestine :* il n'existe pas de statistiques globales sur la vulnérabilité des réfugiés palestiniens. Depuis le lancement, au début des années 2000, des campagnes gouvernementales *Jordan First* et *We are all Jordan*, qui visèrent à unifier les citoyens jordaniens, quelle que soit leur origine ethnique, autour d'une identité commune, le gouvernement s'est monté hostile à la mention de toute segmentation entre les deux principales composantes du peuple jordanien. La dernière étude *ad hoc* autorisée date de 2011 et n'a concerné que les réfugiés résidant dans les 13 camps palestiniens[40].

b) Vulnérabilité par la pauvreté : pauvreté, sécurité alimentaire et stratégies d'adaptation

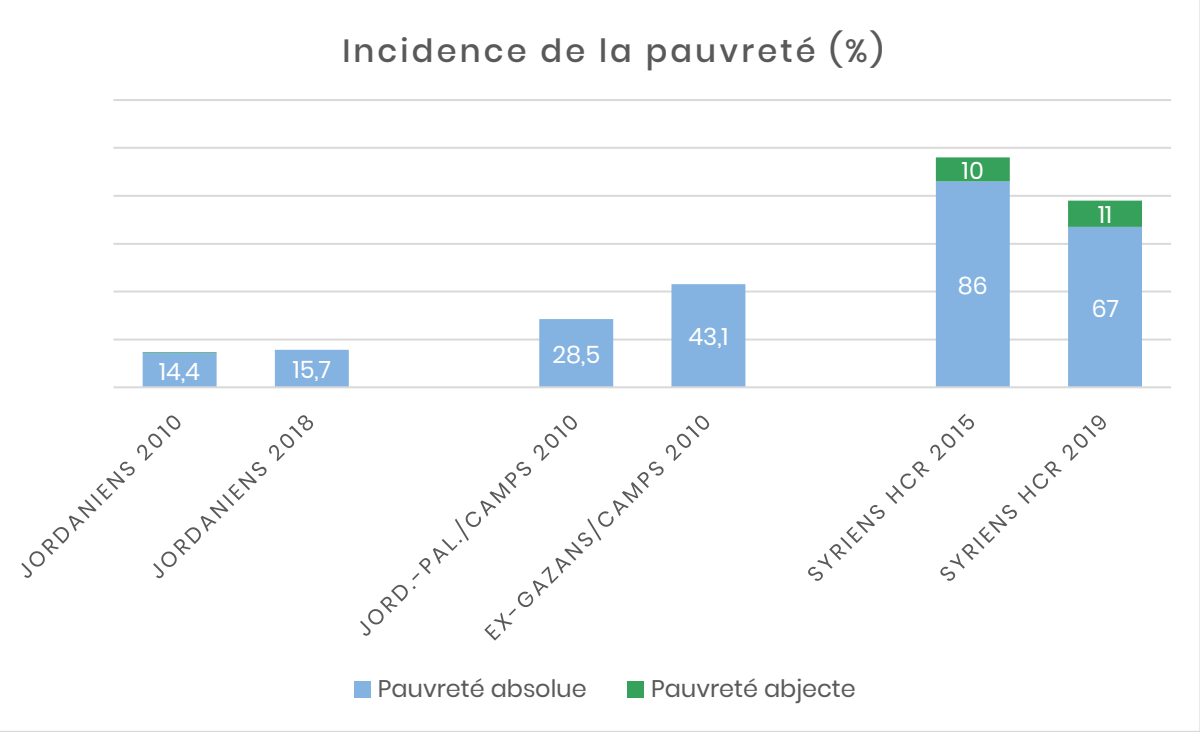
C'est en tenant compte de ces limites qu'il faut considérer les données disponibles sur la vulnérabilité. Celles relatives à son élément prédominant, soit la « pauvreté monétaire », indiquent (selon des méthodologies différentes mais un seuil commun de dépenses minimal de 68 JOD [96 USD] par individu et par mois, soit 816 JOD [1 152 USD] par an pour la pauvreté absolue[41]) des taux de pauvreté élevés mais variables entre les différents segments de la population résidente de Jordanie. La population jordanienne, qui bénéficie d'un quasi-monopole de principe de l'emploi dans la fonction publique, d'un accès libre à l'ensemble des emplois dans le secteur privé et de la panoplie entière des droits sociaux, a en moyenne été affectée par une incidence de la pauvreté absolue à hauteur de 14 à 16 % depuis 2010. Le niveau d'incidence est plus élevé au sein de toutes les populations de réfugiés, qu'il s'agisse des réfugiés palestiniens des 13 camps (28,5 % en 2011), ou des déplacés de la bande de Gaza (40 % en 2011), ou encore des réfugiés syriens (plus de 75 %)[42].

[40] Les camps de réfugiés palestiniens disposent d'un statut spécifique : ils ne dépendent pas des municipalités et sont gérés par des comités et l'UNRWA, ce qui leur confère un statut extraterritorial. Ils accueillent environ 18 % des 2,3 millions de réfugiés de Palestine inscrits auprès de l'UNRWA. Les seules statistiques sur les réfugiés de Palestine sont issues des programmes de l'UNRWA.

[41] La pauvreté absolue est déterminée par un niveau de dépenses au-dessous duquel les besoins fondamentaux de l'individu ne sont pas satisfaits : nourriture, logement, habillement… La pauvreté « abjecte » (plus centrée autour de la sécurité alimentaire) est définie par des dépenses se situant au-dessous du seuil de 28 JOD (39,5 USD) par personne et par mois.

[42] Les niveaux de vulnérabilité (pauvreté) des Jordaniens et des réfugiés syriens font l'objet d'enquêtes périodiques, dans le cadre du *Housing Expenditure and Income Survey* pour les premiers et dans celui du VAF pour les seconds. Les autres populations, telles que les réfugiés palestiniens des camps, ont fait l'objet d'enquêtes statistiques *ad hoc*, réalisées pour les plus récentes d'entre elles par l'Institut de recherche norvégien Fafo en 2010.

Graphique



Sources : UNICEF, Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan, 2020.
UNHCR, Vulnerability Assessment Framework, 2015, 2019.
Fafo (2014), The socioeconomic conditions of Jordan's Palestinian camp refugees – https://www.fafo.no/en/publications/fafo-reports/item/the-socio-economic-conditions-of-jordan-s-palestinian-camp-refugees

Le degré de vulnérabilité en termes de pauvreté monétaire est positivement déterminé par des facteurs démographiques, la taille du ménage en particulier[43]. Il est aussi lié à des causes socioéconomiques comme le faible niveau d'emploi et/ou de revenu (en dehors de l'assistance publique ou internationale). Ainsi, le gouvernorat d'Amman qui concentre la majeure partie des activités économiques du pays[44] et comporte le plus de ménages monoparentaux, est celui où les réfugiés syriens et les Jordaniens sont les moins affectés par la pauvreté. À l'inverse, c'est dans les gouvernorats ruraux économiquement marginalisés que les taux de pauvreté sont les plus élevés, comme Mafraq et Maan[45].

Aux taux plus élevés de pauvreté correspondent de plus hauts taux d'insécurité alimentaire, lesquels se sont accrus, au cours de la dernière décennie, à la fois en raison de la réduction de l'assistance acheminée par le PAM consécutive à l'assèchement des contributions des pays donateurs face à la crise des réfugiés syriens, et de la décision du

[43] Comme l'indique le rapport sur le VAF 2019, un cas enregistré (dans le langage du HCR, l'ensemble des membres d'un ménage considéré comme une unité pour une intervention spécifique) de quatre personnes et plus aura en moyenne un taux de pauvreté de 98 %, dont 16 % au-dessous de la ligne de pauvreté « abjecte », tandis qu'un cas composé d'une seule personne aura en moyenne un taux de pauvreté de 16 % et sans pauvreté « abjecte ».

[44] Plus de la moitié des emplois (55 %) sont créés à Amman, selon la *Jordan's National Employment Strategy 2011-2020.*

[45] À Amman, 66 %, dont 7 % en pauvreté « abjecte » en 2018 pour les réfugiés syriens et 11,4 % pour les Jordaniens en 2010. En comparaison, à Mafraq par exemple, 86 % des réfugiés syriens étaient pauvres en 2018 (dont 21 % recensés au-dessous de la ligne de pauvreté « abjecte ») et 26/27 % des Jordaniens en 2010 – voir VAF 2019 et *Jordan Human Development Report 2015*, MoPIC, UNDP, p. 31.
https://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/library/Human_Development/NHDR/2015.html

gouvernement jordanien d'arrêter de subventionner les produits alimentaires de base, ceci afin d'équilibrer les comptes publics en 2018[46]. Les estimations concernant l'insécurité alimentaire des réfugiés syriens jusqu'à 2020 indiquent une aggravation de la situation, même si elles divergent selon le type d'indicateur et de méthodologie adopté. Tandis que le HCR annonce dans son VAF 2019 que près de la moitié des réfugiés syriens y sont « hautement » (15 %) ou « sévèrement » (34 %) confrontés, l'autre moitié étant « modérément » vulnérable[47], le PAM indique pour l'année 2018 que 20 % des réfugiés syriens sont en situation de sécurité alimentaire tandis que 14 % d'entre eux sont en insécurité alimentaire et 66 % sont « vulnérables » (ou susceptibles d'être concernés)[48]. Autre constatation commune : les réfugiés syriens sont largement plus affectés par l'insécurité alimentaire que d'autres catégories vulnérables. Aux 80 % de réfugiés syriens qui, selon le PAM, sont plus ou moins en état d'insécurité alimentaire, s'opposent les 76 % de réfugiés somaliens, les 70 % de réfugiés soudanais et de Jordaniens pauvres (enregistrés auprès du *National Aid Fund*, l'organisation gouvernementale d'assistance aux Jordaniens pauvres), les 69 % de réfugiés yéménites, les 67 % de réfugiés palestiniens de Syrie enregistrés auprès de l'UNRWA et enfin les 66 % de réfugiés irakiens[49]. Plus près du terrain, l'organisation Care confirme qu'en 2017 encore, l'accès aux denrées alimentaires était la première priorité des réfugiés syriens, soit bien avant le coût du logement, qui est la première priorité des autres populations de réfugiés et de Jordaniens pauvres[50]. À ce jour, 75 % des effectifs, soit la quasi-totalité des réfugiés des camps (120 000/127 000 personnes) et plus des deux tiers (69 %) des réfugiés hors des camps (370 000/535 844 personnes), sont dépendants de l'aide du PAM sous forme de *cash-for-food*[51]. En comparaison, seuls 11,1 % de la totalité des 89 993 réfugiés d'autres nationalités (environ 10 000 personnes) sont éligibles à l'assistance du PAM.

Comme le montre aussi le graphique sur l'incidence de la pauvreté, on note au cours de ces dix dernières années des tendances contrastées. Elles sont relativement positives en apparence chez les Syriens, avec un taux de pauvreté moyen qui reste certes très élevé mais en nette baisse entre 2015 et 2019, reflet d'une augmentation, au sein de la population masculine, de la participation économique passant de 52 % en 2014 à 59 % en 2018 et un taux de chômage en net repli passant de 57 à 23 % durant la même période suite à la mise en œuvre du *Jordan Compact* de 2016[52]. À cela il faut aussi ajouter, plus négativement, l'effet *(i)* des stratégies de subsistance à long terme *(livelihood-based coping strategies)* des réfugiés pour compenser les coupes dans l'assistance financière fournie par le HCR et

---

[46] Malgré la mise en œuvre de mesures compensatoires – voir *(i)* PAM (World Food Programme / Reach), *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment, 2018 (April 2019)* – https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-comprehensive- food-security-and-vulnerability-assessment-2018-april-2019 ; *(ii) Turning the Corner –Jordan's Path to Growth*, Hashemite Kingdom of Jordan, 2019 – https://mop.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/reform_matrixturningcorneren28feb2019-1.pdf

[47] Voir UNHCR, VAF 2019, p. 49.

[48] Voir PAM, *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment, 2018,* p. 6. L'enquête menée par la Fafo en 2017/2018 révélait un pourcentage moins élevé d'insécurité alimentaire de 53 %, mais dont 23 % étaient sévèrement affectés par cette situation. Voir Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*, Fafo.

[49] *Ibid.*, pp. 6, 55, 125 et 136.

[50] Care, *How Urban Syrian Refugees, Non-Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Jordan are Coping and Meeting Challenges, Eight Years into the Syria Crisis*, 2018, p. 9.

[51] Voir PAM/WFP : https://reliefweb.int/report/jordan/covid-19-update-overview-refugee-food-security-jordan-september-2020

[52] Voir : VAF 2019, p. 13 ; Tiltnes A. and G. Tyldum (2019), *Syrian refugees in Jordan: better off than before but still vulnerable – a Brief*, Fafo ; Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*, Fafo.

le PAM[53], et qui relèvent souvent de stratégies dites « de secours » incluant des activités dégradantes ou à haut risque, comme la mendicité ou le travail des enfants (46 % des ménages syriens), *(ii)* des stratégies « de crise » comme la réduction des dépenses de santé et d'éducation, ou la vente d'actifs productifs (31 %), et *(iiii)* des stratégies « de stress », se déclinant en moins de dettes et d'achats de nourriture à crédit (7 %). Seuls 13 % des ménages syriens n'utilisent pas de stratégies de subsistance[54]. À titre de comparaison, le pourcentage de ménages n'utilisant aucune stratégie de subsistance s'élève à plus du double chez les réfugiés somaliens (21 %) et les Palestiniens de Syrie (24 %), du triple chez les réfugiés irakiens (33 %) et enfin du quadruple chez les réfugiés yéménites (41 %), preuve de leur ancrage plus ancien et d'un meilleur accès aux moyens d'existence[55].

La tendance en termes de niveau de pauvreté est en revanche négative pour la population jordanienne : le taux de pauvreté est passé de 14,4 % en 2010 à 15,7 % en 2018, notamment en raison d'une augmentation graduelle du taux de chômage au cours de la dernière décennie, restant contenu autour de 12,5-13 % sur 2011-2015 pour passer à 19,1 % en 2019 et à 19,3 % en 2020[56], et ce suite à une série de chocs qui ont fait chuter le taux de croissance d'environ 8 % entre 2003 et 2008, puis d'environ 2 % depuis 2010[57], résultant de la conjugaison de différents facteurs : *(i)* la crise financière mondiale de 2008/2009 ; *(ii)* la baisse relative des transferts de fonds de Jordaniens travaillant dans les pays du Golfe[58] ; *(iii)* la crise des réfugiés syriens[59]. Le nombre d'emplois offerts annuellement par l'économie jordanienne (environ 39 000 actuellement) reste largement insuffisant pour absorber les quelque 100 000/120 000 nouveaux demandeurs d'emploi jordaniens apparaissant chaque année, quelles que soient leurs compétences professionnelles (voir section III.2)[60].

---

[53] Une étude quantitative de 2018 indique que 40 % des ménages de réfugiés syriens avaient vu leur situation se détériorer depuis leur arrivée en Jordanie. Voir Yassin N. (2018), *101 Facts and Figures on the Syrian refugee crisis*, vol.II, UNHCR, 2019, p. 123. Lors de discussions avec des groupes de réfugiés syriens en 2018 et 2019 à Amman et à Mafraq, plusieurs d'entre eux parmi les plus dépendants de l'assistance se plaignirent de devoir compenser les baisses des secours internationaux par un recours constant à la dette et à la réductions des frais médicaux.

[54] Voir VAF 2019, pp. 29-30. La tendance aux stratégies « de crise » et « de secours » est en hausse depuis 2017 et logiquement présente dans les ménages de plus de quatre personnes (qui tendent à être plus pauvres). Ces chiffres très élevés de vulnérabilité sont confirmés par le PAM : 32 % des réfugiés syriens ont recours à des stratégies « d'urgence » pour les stratégies concernant uniquement les achats de nourriture, 36 % à des stratégies « de crise » et 22 % à des stratégies « de stress » ; seuls 10 % n'ont pas utilisé une quelconque stratégie – voir PAM, *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment,* 2018. Ces chiffres sont contredits par l'organisation Care qui trouve que plus de la moitié d'entre eux recourent à la forme la moins grave de stratégie de subsistance, à savoir l'emprunt.

[55] Selon le PAM, les réfugiés somaliens sont les plus enclins à adopter des stratégies « d'urgence » (18 % contre 5 à 10 % pour les réfugiés irakiens, soudanais, yéménites et palestiniens de Syrie) – voir PAM, *ibid.*, pp. 66, 107 et 142.

[56] Voir les statistiques du département des statistiques jordaniennes, http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm

[57] Voir les données de la Banque mondiale – https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=JO

[58] Les transferts de fonds représentent aujourd'hui 10 % du produit intérieur brut (PIB), à comparer aux plus de 20 % entre 1996 et 2003, une baisse due notamment à celle du nombre d'expatriés jordaniens suite aux politiques d'indigénéisation de la main-d'œuvre opérées par les pays du Golfe depuis quelques années – voir https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=JO et *Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective* (MISMES), European Training Foundation (ETF), 2017, https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/migrant-support-measures-employment-and-skills-5

[59] Une étude de la Banque mondiale réalisée en 2020 a chiffré l'impact de la crise syrienne en Jordanie en termes d'érosion du taux de croissance du PIB depuis 2011 à 1,6 point de pourcentage (pp) – voir : *The Fallout of War – The Regional Consequences of the Conflict in Syria*, Groupe Banque mondiale, 2020 – https://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/fallout-of-war-in-syria

[60] Selon les statistiques du département des statistiques jordaniennes, le nombre d'emplois créés a chuté, passant de 70 000 en 2008 à 39 000 en 2018 – http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Job.htm

Le relatif déclassement social et économique des Jordaniens, très prégnant dans leurs discours au quotidien, se mesure aussi à l'aune des observations faites par les ONG en charge de la mise en œuvre de projets d'assistance. En 2018, l'organisation humanitaire Care relève que les Jordaniens étaient trois fois plus nombreux à déclarer qu'ils manquaient de liquidités pour régler leur loyer et faire face à leurs dépenses générales[61]. Cette vulnérabilité monétaire, qui dépasse le cadre strict de ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté, est notamment due à l'insuffisance reconnue de la couverture de l'aide sociale publique pour les ménages pauvres fournie par le *National Aid Fund* (NAF) : ainsi, seuls 7 % des ménages gagnant 2 500 JOD (3 531 USD) annuellement, soit légèrement moins que le revenu minimum annuel individuel de 2 640 JOD (3 729 USD) – soit 220 JOD par mois (31 USD) – sont inscrits auprès de cette institution[62]. Cependant, leurs stratégies d'adaptation n'incluent que très peu de stratégies « d'urgence », puisqu'ils disposent aussi d'aides de secours en provenance de réseaux familiaux/tribaux ou d'organisations de charité, parfois religieuses, à l'échelon local[63] : les trois quarts de cette catégorie de Jordaniens ont plutôt recours à des formes de stratégies d'adaptation moins nocives, se déclinant sous la forme d'emprunts, de vente d'actifs productifs ou de réduction des dépenses de santé[64].

Ce bilan est susceptible d'être encore aggravé par les conséquences sociales résultant de la pandémie de la COVID-19. Les mesures de confinement ont contribué à dégrader une économie déjà stagnante (voir *supra* II.1.b), avec, entre mars et juin 2020, des pertes estimées à 8,2 % du PIB et une nette baisse du revenu mensuel moyen passant de 368 à 215 JOD (soit se situant juste au-dessous du revenu mensuel minimum fixé à 220 JOD)[65]. Pour l'année 2020, le taux de pauvreté a augmenté de 38 pp parmi les Jordaniens et « seulement » de 18 pp parmi les réfugiés syriens, ce qui s'explique par le fait que les réfugiés sont moins dépendants que les Jordaniens de revenus provenant d'un emploi fixe ou bénéficiant de transferts de fonds que la pandémie a grandement asséchés[66]. Enfin, le taux officiel de chômage est passé de 16,8 % en 2019 à 20,4 % durant le premier trimestre 2021[67].

Si les programmes sociaux mis en place par les autorités jordaniennes et leurs partenaires internationaux sous forme de distribution d'espèces et d'aide alimentaire, ont permis d'endiguer quelque peu les effets matériels du confinement en termes de pauvreté d'à peu près 4 pp, on note cependant une recrudescence des stratégies de subsistance les plus négatives, incluant la réduction des dépenses de santé, d'éducation ou de nourriture, ainsi que le partage de certaines dépenses avec d'autres familles appauvries[68]. La crise de la

---

[61] Voir Care, *op. cit.*, p. 13.

[62] Voir JRP 2020-2022, p. 70 ou UNICEF (2020), *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan,* p. 121.

[63] *Ibid.*, p. 71. 41 % d'entre eux reçoivent ce type d'aides.

[64] PAM, *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment*, 2018 ; encore une fois, ces résultats sont contredits par Care (*op. cit.*) qui note que les Jordaniens ont un endettement quatre fois supérieur à celui des Syriens et ont moins tendance à recourir à des stratégies « d'urgence » (Care, 2018, *op. cit.*).

[65] Voir ILO, *Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on Enterprises and Workers in the Informal Economy*, June 2020 – https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995073693402676/41ILO_INST:41ILO_V2

[66] Voir *Compounding Misfortunes*, UNHCR, World Bank, Joint Data Centre on Forced Displacement, December 2020, pp. 13-20 (https://reliefweb.int/report/jordan/compounding-misfortunes-changes-poverty-onset-covid-19-syrian-refugees-and-host).

[67] Selon le *Department of Statistics* – http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm

[68] ILO, *Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on Enterprises and Workers in the Informal Economy*, June 2020. Le nombre des évictions de locataires ne pouvant régler leur loyer, y compris chez les réfugiés, a explosé en 2020 : le pourcentage de réfugiés recourant à l'assistance légale du HCR pour des problèmes juridiques relatifs au logement est passé de 1 % en mars 2020 à 24 % à l'automne 2020.

COVID-19 a aussi mis en lumière l'étendue de l'emploi informel (irrégulier, saisonnier ou temporaire) parmi les travailleurs migrants et les réfugiés, et leur vulnérabilité accrue dans le cadre du confinement qui les a contraints à l'inactivité (entre avril et juin 2020, 35 % des travailleurs syriens ont perdu leur emploi de façon permanente contre 17 % des travailleurs jordaniens) et les a exposés à la précarité : seuls 24 % d'entre eux sont couverts par la Sécurité sociale et 15 % par une assurance maladie contre respectivement 63 et 42 % des Jordaniens[69].

c) Vulnérabilités par manque de services essentiels

La vulnérabilité des différentes composantes de la population résidente de Jordanie se décline aussi à l'aune de critères sectoriels non monétaires relatifs à l'accès à certains services essentiels tels que l'éducation, la santé, les services municipaux et la justice.

L'éducation : la Jordanie peut se targuer d'avoir atteint un niveau d'instruction quasi-universel pour les garçons et les filles au niveau des classes primaires (97 %)[70]. Au-delà, la proportion de garçons apprenants baisse en raison de l'engagement (précoce) des plus pauvres d'entre eux dans le marché du travail afin de compléter les revenus du ménage[71]. Si l'on prend comme population témoin les Jordaniens pauvres éligibles aux allocations du NAF, un cinquième des ménages comportant des enfants en âge scolaire ont au moins un enfant qui ne se rend pas à l'école pour des raisons maritales (34 %, pour les filles essentiellement), de sécurité liée au climat de violence qui règne dans un grand nombre d'écoles publiques et à leurs infrastructures défaillantes (29 %)[72], ou pour un manque d'intérêt (20 %)[73]. Cette tendance est nettement accentuée au sein des populations réfugiées (autrement dit non jordaniennes). À la suite des campagnes de sensibilisation menées par le ministère de l'Éducation et les organisations internationales intéressées, le taux d'inscription des enfants syriens s'élève à 87 % dans le cycle primaire (de la première à la dixième classe) et à 72 % sur l'ensemble du primaire et du secondaire (95 % pour les Jordaniens et 90 % pour les autres nationalités). Cependant, un examen plus poussé de ces statistiques indique qu'après un pic à près de 100 % durant le cycle élémentaire (jusqu'à 11-12 ans), le taux d'inscription baisse vertigineusement à 39 % pour les âges correspondant au début du cycle secondaire (15-16 ans) et à 13 % au seuil des études universitaires (18-19 ans)[74]. Au premier rang des préoccupations concernant l'éducation des enfants syriens figure l'abandon prématuré de la scolarité et son corollaire, à savoir l'entrée sur le marché de l'emploi que l'on constate surtout dans les ménages avec un fort taux d'adultes dépendants, phénomène qui touche plus les enfants syriens que les enfants jordaniens. Selon le VAF 2019, environ 4,8 % des enfants réfugiés syriens travaillent de manière continue et 3,9 % dans des formes d'emploi considérées comme dangereuses[75] : la détérioration des

---

[69] Et seuls 30 % d'entre eux avaient un permis de travail valide ; voir Fafo/ILO, *op. cit.*, p. 3.

[70] UNICEF, Education – *Inclusive and quality education for every child,* Education | UNICEF Jordan

[71] UNICEF (2020), *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan.* Le ratio filles/garçons passe de 96,3 dans le primaire à 114,8 dans le secondaire.

[72] UNICEF (2020), *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan, op. cit.*, p. 6.

[73] PAM, *op. cit.*, p. 124.

[74] Voir : Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen, Fafo, op.cit., pp. 10-11 ; *National Child Labor Survey 2016 of Jordan* (Center for Strategic Studies – University of Jordan), p. 23 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_510520.pdf). Ces chiffres indiquent cependant une augmentation du nombre d'enfants syriens depuis 2013, avec environ 60 % des enfants enregistrés.

[75] Voir VAF 2019, p. 85 ; à comparer aux 2,6 % d'enfants syriens et 1,0 % d'enfants jordaniens en 2015/2016, qui ont des emplois dits préjudiciables à leur santé ; *National Child Labor Survey 2016 of Jordan* (Center for Strategic Studies – University of Jordan), *ibid.*, p. 20.

moyens d'existence due à la pandémie de la COVID-19 est susceptible d'aggraver encore ce phénomène. Autres sujets de préoccupation, la faible qualité de l'instruction reçue par les élèves syriens du primaire dans les classes de l'après-midi (*second shift*) délivrée en peu d'heures par un personnel peu qualifié, et l'accès des étudiants non jordaniens aux études universitaires rendu coûteux, que ne compense pas le faible nombre de bourses d'études existantes[76].

Les services de santé : les modalités d'accès des réfugiés aux soins de santé publics ont varié à maintes reprises au cours des dernières années. C'est particulièrement le cas des réfugiés syriens : accès gratuit aux soins (au même titre que les Jordaniens assurés) entre 2012 et 2014 ; soins au tarif des Jordaniens non assurés (subventionnés à hauteur de 80 % mais qui restent entre 40 et 50 % plus élevés que le tarif pour les Jordaniens assurés) entre 2014 et 2018 ; soins au tarif des « internationaux », soit deux à cinq fois le tarif des Jordaniens non assurés entre 2018 et 2019 ; à nouveau soins au tarif des Jordaniens non assurés à partir d'avril 2019. Depuis août 2020, suite à maintes pressions exercées par le HCR, ce tarif est appliqué à l'ensemble des populations de réfugiés. Il s'agit certes d'une avancée significative, mais qui ne résout pas la question des coûts de santé qui restent relativement élevés, en particulier pour les interventions chirurgicales, malgré l'assistance financière du HCR et de l'UNRWA (pour les ex-Gazans)[77] : or, un tiers des ménages de réfugiés syriens comportent des membres affectés par des maladies chroniques[78]. Comme ont pu le remarquer les organisations humanitaires, les réfugiés ne pouvant pas assumer les coûts relatifs aux soins de santé ont eu tendance à leur substituer des recettes de médecine traditionnelle ou des avis prodigués gratuitement par les pharmaciens : c'est même la seconde source de soins chez les réfugiés syriens (hors camps) derrière les hôpitaux ou cliniques du secteur public[79]. Ceci explique peut-être le fait que, bien que la proportion du montant des dépenses médicales au sein des ménages ait baissé, le sentiment de « vulnérabilité médicale » soit toutefois resté élevé[80].

Les services municipaux (eau, hygiène, assainissement et déchets) : les indicateurs du VAF 2019 relatifs à l'eau, l'hygiène et l'assainissement indiquent que seuls 11 % des réfugiés syriens sont considérés comme très vulnérables (9 %) ou sévèrement vulnérables (2 %). La grande majorité est donc jugée modérément vulnérable (72 %) ou peu vulnérable (17 %)[81]. Ces chiffres plutôt positifs traduisent d'abord la couverture progressive des habitations des réfugiés syriens par les services d'eau municipaux (88 % en 2018 contre 71 % en 2014) et la présence de latrines fonctionnelles, et ce malgré le fait que nombre de municipalités d'accueil soient parmi les plus pauvres en ressources hydriques de Jordanie[82], et aient dû s'adapter à une augmentation spectaculaire de la population[83]. Ces chiffres restent cependant légèrement inférieurs à ceux des réfugiés non syriens et des Jordaniens pau-

---

[76] *"I want to continue to study" – Barriers to Secondary education for Syrian Refugee children in Jordan,* Human Rights Watch, 2020 – https://www.hrw.org/report/2020/06/26/i-want-continue-study/barriers-secondary-education-syrian-refugee-children-jordan

[77] À titre d'exemple, un accouchement par césarienne coûte 488 JOD au tarif international, 259 JOD au tarif jordanien non assuré, 159 JOD après subvention de l'UNRWA pour un réfugié de Palestine non jordanien (109 JOD pour les très pauvres) et s'avère totalement gratuit pour les Jordaniens assurés.

[78] Voir VAF 2019, p. 52.

[79] Voir PAM, *op. cit.*, p. 38.

[80] Selon le PAM, *op. cit.* et VAF, *op. cit.*, p. 58.

[81] Voir VAF 2019.

[82] Voir UNICEF (2020), *op. cit.*, p.6.

[83] En 2015, 88 % des habitants de la ville de Mafraq étaient Syriens.

vres inscrits au NAF (entre 94 et 99 %)[84]. Néanmoins, l'accès à l'eau potable des ménages de réfugiés syriens n'est que de 64 %, obligeant le tiers restant à l'achat relativement onéreux d'eau potable directement dans le commerce ou auprès de camionneurs. Cette vulnérabilité, due notamment à des réseaux d'eau potable défectueux, s'est révélée lors de la crise de la COVID-19 : l'augmentation de la demande en eau potable dans les foyers de la région d'Irbid (nord du pays) et l'incapacité du réseau à y répondre ont conduit une ONG à desservir les habitants d'un district en eau potable par camion[85]. Par ailleurs, le ramassage des ordures, problème récurrent en Jordanie mais exacerbé dans les municipalités du nord du pays depuis l'arrivée en masse de réfugiés syriens, continue à poser problème pour 82 % des réfugiés enregistrés et demeure à ce jour un des points de fixation des tensions locales entre communautés[86].

Ces défaillances révèlent au-delà une gouvernance locale défaillante qui résulte notamment, comme le déclara une municipalité au début de la crise des réfugiés syriens, de décennies de laisser-aller au niveau municipal, dû notamment à la faillite des politiques de décentralisation, et plus particulièrement à la réticence (ou à l'incapacité) du pouvoir central à autonomiser les pouvoirs locaux[87]. Les lois de décentralisation de 2014 et 2015 ont tenté d'instituer une véritable décentralisation avec la création de conseils locaux (en dehors des municipalités) et de conseils citoyens préfectoraux élus. Mais ces lois n'ont pas encore eu l'effet escompté. Une refonte de la loi est à l'étude[88]. Plus positivement, les municipalités ont été incitées à travailler, avec l'appui technique de l'USAID en particulier, à l'élaboration de stratégies quinquennales identifiant des besoins et objectifs dans le domaine de la distribution de services[89].

L'accès aux moyens de justice : malgré sa bonne tenue dans les classements nationaux et internationaux relatifs à l'accès et au rendu de la justice[90], la justice jordanienne souffre de nombreuses carences, qui ont été documentées depuis les années 2000 comme sources de vulnérabilités pour ceux qui en sont affectés, notamment : les difficultés d'accès des femmes et des personnes pauvres aux tribunaux[91] et la tolérance dans les régions rurales vis-à-vis d'une justice tribale, pourtant formellement abolie en 1976, et dont les normes s'opposent souvent aux textes législatifs officiels. L'arrivée en masse de réfugiés syriens dès 2012-2013 a exacerbé ces problèmes et surchargé les administrations judiciaires, rendant ainsi difficile l'application de la loi tant pour les Jordaniens que pour les non-Jordaniens, accentuant de fait les difficultés rencontrées au sein de groupes dits « vulnérables » : les femmes de manière générale, les travailleurs migrants et les réfugiés en quête d'identification (voir *infra*).

---

[84] PAM, *op. cit.*, pp. 84, 122 et 156.

[85] Entretien avec ACF, Amman, 2 décembre 2020.

[86] VAF 2019 ; Aldayyat E. *et al.* (2018), "Solid Waste Management in Jordan: Impacts and Analysis", *Journal of Chemical Technology and Analysis*, 52, 2, p. 455 *ssq*.

[87] Voir *Municipal Needs Assessment Report*, UNDP-Host communities, 2014. Entretien avec le ministère des Affaires municipales, 21 décembre 2020.

[88] Entretien avec le ministère des Affaires municipales, 21 décembre 2020 et entretien avec IUCN, 9 décembre 2020 ; voir aussi *Jordan's Quest for Decentralization*, Carnegie Endowment for International Peace, 2017.

[89] *Idem.* Malgré les difficultés, la crise syrienne est décrite comme ayant eu finalement un effet positif sur les municipalités dans la mesure où la crise a mis en lumière la nécessité d'émanciper et de renforcer ces dernières.

[90] La Jordanie s'est classée au deuxième rang sur huit pays du Moyen-Orient dans le domaine de l'État/règle de droit en 2019, 28e et 32e sur 126 pays dans les domaines du rendu respectivement de la justice civile et de la justice criminelle, UNICEF, *op. cit.*, p. 12.

[91] Voir par exemple *Women Entrepreneurs' Access to Justice – Study Findings: Jordan*, EBRD-IDLO Research Study, 2019 – report-we_atoj-jordan-final.pdf (idlo.int)

L'absence ou l'insuffisance de protection juridique s'étend plus spécifiquement aux cas de harcèlement et de violence sur les lieux de travail que le Code du travail jordanien ne définit, ni prohibe clairement : son article 29 donne simplement la possibilité à toute victime d'agression physique ou verbale de la part de son employeur ou de son représentant sur le lieu de travail, de quitter son travail sans préjudice à ses droits de salarié[92].

2.2. La vulnérabilité par « les voix du bas » : comment la vulnérabilité se vit et agit sur la cohésion sociale ?

Les données sur la vulnérabilité exposées dans la sous-section précédente, largement basées sur des enquêtes principalement quantitatives, offrent une base de travail agréée par les agences d'assistance et leurs donateurs dans différents secteurs d'intervention. Cependant, les réfugiés n'y sont considérés que comme des récipiendaires de projets d'assistance. Cette approche néglige le fait que, une fois le choc de l'exil passé, ceux-ci développent aussi des stratégies positives d'émancipation individuelle et/ou collective à travers lesquelles ils adaptent leurs comportements en fonction des opportunités réelles que peut leur offrir la Jordanie, ou des perspectives d'un retour en Syrie, ou encore d'une réinstallation dans un pays tiers.

Sur la base d'entretiens et de *focus groups* conduits plus particulièrement avec des réfugiés syriens des deux sexes aux activités professionnelles diverses (ouvrier, petit entrepreneur, femme au foyer) dans plusieurs localités du nord de la Jordanie depuis 2017, le développement qui va suivre se proposera de capter, dix ans après le déclenchement de la crise syrienne, la façon dont les réfugiés syriens définissent la vulnérabilité, puis la déclinent en de multiples besoins (certains restant non satisfaits), avant d'évaluer les termes de leur coexistence avec les communautés hôtes.

a) La vulnérabilité comme incertitude(s) et comme besoins spécifiques

Au cœur de la notion de vulnérabilité telle que vécue par la plupart des répondants syriens (on retrouve ce phénomène chez d'autres populations de réfugiés) se trouve la notion plus ou moins affirmée d'incertitude, nourrie par un sentiment largement partagé d'un manque de perspectives d'avenir, quels que soient les scénarios de solution durable qui leur sont généralement proposés : le retour au pays d'origine, la réinstallation dans un pays tiers (soit les deux seules solutions durables prévues par le Protocole d'accord signé en 1998 entre le HCR et le gouvernement jordanien), ou encore l'intégration en Jordanie sur le long terme.

Une réinstallation illusoire et devenue peu attrayante

Le nombre de réfugiés (syriens et non syriens) réinstallés dans des pays tiers en Occident depuis 2017 est resté stable mais faible, soit une moyenne d'environ 5 000 cas annuels[93]. Tandis que la réinstallation est la seule option de long terme envisagée par les réfugiés somaliens et soudanais, on note chez les réfugiés syriens une nette baisse d'intérêt pour

[92] Le Code pénal jordanien proscrit les agressions sexuelles et toute forme de violence en général, mais pas spécifiquement sur le lieu de travail. Un projet d'amendement au Code du travail visant une meilleure définition de la violence sur le lieu de travail en conformité avec la Convention du BIT n° 190 de 2019 est à l'étude.

[93] 1 557 cas en 2020 en raison des effets des restrictions sur les déplacements dus à la crise de la COVID-19. Seules les années 2015 et 2016 virent un nombre important de réinstallations (25 634 cas sur les deux années) ; voir le site du HCR : https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84337

cette option depuis 2016, le nombre de dossiers soumis par ces derniers pour la réinstallation chutant de 32 405 cas à environ 5 000 cas annuels jusqu'en 2020[94]. Cette désaffection ne s'explique pas uniquement par le faible nombre avéré d'opportunités offertes par les pays d'accueil. Les difficultés rencontrées par des proches ou connaissances s'étant réinstallés en Europe, comme le racisme, les difficultés d'insertion professionnelle, l'isolement social et les dif-ficultés d'adaptation, ont amené un grand nombre d'entre eux à retirer leur dossier ou même à rejeter l'offre de réinstallation qui leur avait été faite. Vivre dans un pays arabe et/ou musulman, aux mœurs proches, apparaît pour beaucoup comme la seule option de réinstallation possible, même si elle apparaît peu réalisable au vu de la fermeture de nombreux pays arabes non frontaliers de la Syrie aux réfugiés syriens.

Un retour encore inenvisageable

Une grande majorité de répondants syriens déclarent désirer retourner en Syrie malgré les expériences traumatisantes vécues avant leur départ, mais reconnaissent que les conditions de sécurité ne sont pas réunies actuellement pour un tel retour. Selon un sondage réalisé en 2018, seuls 5 % des réfugiés syriens de Jordanie comptaient retourner en Syrie dans un avenir proche[95]. Au centre des craintes des réfugiés syriens : les actes de violence commis par « des hommes du régime » à l'encontre de réfugiés rentrés au pays, la crainte des hommes âgés de 18 à 42 ans de devoir effectuer leur service militaire (et ceux âgés entre 43 et 55-60 ans susceptibles d'être enrôlés comme réservistes), ainsi que les conditions de vie difficiles en Syrie où sévissent le chômage (55 % de la population), la grande pauvreté (80 % de la population vit avec moins de 1 USD par jour)[96], et où une grande partie des infrastructures et des habitations des régions d'où sont originaires les réfugiés sont partiellement voire totalement détruites. Par ailleurs, un certain nombre de réfugiés (des femmes en général) admettent que malgré les conditions de vie relativement insatisfaisantes en Jordanie, le temps a fait son œuvre, les amenant à considérer ce pays comme leur port d'attache : il s'agit par exemple des réfugiées ayant épousé des Jordaniens et/ou des mères d'enfants nés en Jordanie et ayant grandi, lesquels(elles) s'expriment et vivent « comme des Jordaniens ».

Toutefois, depuis 2016, quelque 55 000 réfugiés sont retournés en Syrie[97], pour la plupart d'entre eux motivés par le souhait d'affirmer leurs droits sur des propriétés menacées d'expropriation par le gouvernement syrien, et ce malgré les risques encourus[98]. Ces retours isolés ne semblent cependant pas constituer les prémices d'un retour collectif : on s'acheminerait, dans les conditions les plus favorables, vers un scénario « à l'irakienne » dans lequel certains membres de la famille rentrent au pays pour des raisons matérielles ou professionnelles, mais laissent les familles, soit les enfants et leurs mères, à l'abri en Jordanie[99].

---

[94] *Idem.*

[95] Voir Yassin N., *op. cit.*, p. 131.

[96] Voir : *10 facts about Poverty in Syria,* The Borgen Project, 2020.

[97] Voir le site du HCR : https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

[98] En 2018, la Syrie promulgua la loi (ou décret n° 10), qui ouvre la voie à l'expropriation des biens des réfugiés absents. Sa mise en œuvre est encore incertaine.

[99] À noter que, pour l'heure, la Jordanie considère tout départ de réfugié quittant son territoire comme définitif, malgré l'ouverture formelle des frontières avec la Syrie en octobre 2018.

Le choix contraint d'une intégration inachevée

Le choix de l'intégration en Jordanie s'impose donc comme la seule option viable aux yeux du plus grand nombre de répondants syriens, et ce malgré un sentiment d'acceptation locale limitée. Curieusement, la pauvreté est peu évoquée comme cause centrale de vulnérabilité : on souligne souvent à cet égard le rôle d'« amortisseur social » joué par les aides locales et le voisinage ainsi que les stratégies de subsistance (le recours à l'endettement). Il faut aussi prendre en compte le fait que pour les travailleurs informels, la pauvreté n'est pas une situation permanente : c'est une vulnérabilité mouvante, qui évolue selon le type d'emploi exercé et le montant des dépenses du ménage à tout moment de l'année. La vulnérabilité se fait plus particulièrement sentir lors du recours à des soins médicaux, lors des célébrations de mariage ou des achats de vêtements[100].

Les sources de vulnérabilité permanentes les plus citées sont plutôt celles relatives aux discriminations dont les répondants se sentent victimes dans nombre d'aspects de leur vie quotidienne. Malgré certaines facilités qui leur ont été accordées depuis 2016 dans le cadre du *Jordan Compact*, comme la gratuité du permis de travail, leur statut réel reste encore conditionné par le cadre législatif et réglementaire restrictif imposé aux réfugiés en Jordanie, et plus particulièrement dans les domaines ou pour les aspects suivants :

Documents d'identification : malgré les efforts consentis par les autorités politiques et humanitaires afin de régulariser le statut du plus grand nombre de réfugiés syriens, ce qui implique aujourd'hui leur enregistrement auprès du HCR puis du ministère de l'Intérieur (MI)[101], le processus de régularisation reste relativement rigide. Les campagnes entreprises par le MI et le HCR depuis 2015 ont principalement couvert les réfugiés ayant traversé la frontière sans papiers (moins les réfugiés qui, une fois sur le territoire jordanien, ont dérogé aux règles relatives à leur déplacement, comme ceux qui, passés par le camp de Zaa'tari à leur arrivée, l'ont quitté sans autorisation, souvent par ignorance ou parce qu'ils ne disposaient pas des documents d'identification nécessaires). Ils se sont ainsi trouvés privés de l'assistance du HCR, des services publics jordaniens, ainsi que de toute chance de formaliser leur activité professionnelle ; de là, ils continuent de vivre sous la menace d'une expulsion vers la Syrie pour les personnes soupçonnées d'être affiliées à des groupes terroristes, ou d'un relogement dans le camp isolé d'Azraq et ce sans aucune voie de recours. Cette situation d'illégalité se répercute sur l'ensemble de la famille, les contrats de mariage et les certificats de naissance ne pouvant être obtenus[102]. On tend alors à compenser ce vide juridique par un recours à des documents de mariage informels, tels ceux émis par des *mukhtars* (représentants locaux) ou par des autorités religieuses (*sheikhs*), mais qui n'ont cependant aucune valeur vis-à-vis des autorités ; ils ne permettent pas par exemple d'enregistrer les nouveau-nés[103].

---

[100] Une étude sur la pauvreté au sein de la population jordanienne avait conclu en 2014 qu'un tiers de la population de la Jordanie vivait au-dessous de la ligne de pauvreté tout au long de l'année, alors que le taux d'incidence moyen de la pauvreté était estimé à 14,4 % ; voir Obeidat O., "Third of Jordan's population lives below poverty line at some point of one year – study", *The Jordan Times*, July 2, 2014.

[101] Plusieurs campagnes de régularisation (« exercices de régularisation urbaines ») ont été conduites depuis 2015, remplaçant le système de parrainage par un Jordanien en vigueur jusque-là. La dernière campagne de régularisation date de mars 2019 et a concerné 20 000 personnes, pour la plupart des réfugiés ayant quitté des camps de réfugiés sans autorisation – voir *infra*.

[102] Selon l'organisation juridique *Arab Renaissance for Democracy and Development* (ARDD), quelque 20 000 enfants syriens n'auraient pas de certificats de naissance (entretien du 27 janvier 2021).

[103] Le gouvernement jordanien et le HCR ont tenté de circonscrire ce problème en créant des tribunaux islamiques dans les camps et établissant des « périodes de grâce » en 2014-2015, mais on rencontre régulièrement ce type de cas dans les *focus groups* organisés par les ONG juridiques ; voir *In My Own Hands, A Medium-Term Approach Towards Self-Reliance and Resilience of Syrian Refugees and Host Communities in Jordan*, Durable Solutions Platform, January 2020, p. 9.

Un aspect rarement commenté du processus de régularisation a été l'obligation pour des Syriens non réfugiés, qui résidaient et travaillaient informellement (mais légalement – voir note infrapaginale 39) en Jordanie avant 2011 sans liens parentaux avec des Jordaniens, de devoir être inscrits auprès du HCR afin d'obtenir la carte de services délivré par le MI et de continuer ainsi à bénéficier des services de base comme l'éducation primaire ou les soins de santé. Une procédure ressentie comme une « disgrâce », qui participe à la « réfugéisation » du Syrien après des décennies d'accueil sans restriction (voir *supra* II.1.a).

Accès aux moyens de justice : les problèmes de surcharge des cours de justice et ceux des autres instruments formels/informels de la justice jordanienne relevés plus haut sont unanimement reconnus par l'ensemble des résidents de la Jordanie, mais plus encore parmi les réfugiés syriens[104]. En ce qui concerne ces derniers, leur vulnérabilité juridique provient souvent du fait, selon l'aveu de nombre d'entre eux, qu'ils se sentent en telle position d'infériorité statutaire par rapport aux Jordaniens (que ce soit le propriétaire, l'employeur ou l'associé entrepreneur) qu'ils se dessaisissent eux-mêmes de leurs droits juridiques par peur de représailles en cas de litige. Ce comportement témoigne aussi d'une méconnaissance du système juridique jordanien et de l'absence d'assistance juridique adéquate en leur faveur[105].

Travail informel vs *travail formel :* malgré les efforts entrepris par les autorités jordaniennes et leurs partenaires internationaux, le BIT en particulier, afin de régulariser et sécuriser leur situation professionnelle (voir *infra* III.1.b), l'entrée sur le marché du travail formel reste perçue comme une menace à leur statut de réfugié ainsi qu'aux prestations sociales (aide financière notamment) et autres opportunités de réinstallation qui lui sont liées. Par ailleurs, le permis de travail ne leur permet d'exercer que des activités « secondaires » réservées par le ministère du Travail (MT) aux travailleurs migrants dans les secteurs de la construction, de l'agriculture, de l'hôtellerie, des produits manufacturés, etc., ignorant de fait les Syriens exerçant des professions libérales ou se présentant comme techniciens qualifiés : ceux-ci se retrouvent relégués dans le secteur informel de l'économie ou occupent des emplois subalternes[106]. Enfin, la formalisation de l'emploi par le permis de travail ne garantit en rien des conditions de travail décentes que ce soit en termes de revenu prévu dans le contrat de travail et/ou par rapport au revenu minimum légal[107], et en termes de respect des droits expressément prévus par le Code du travail, tels que le nombre de jours de congé, les règles d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail, etc. La faiblesse de la plupart des syndicats ouvriers officiels, peu présents sur le terrain[108], ainsi que la faiblesse

---

[104] Voir *Syrian Refugees' Perceptions and Satisfaction Regarding the Justice Sector in Jordan,* ARDD, July 2019.

[105] Comme le reconnaît le JRP 2020-2022, p. 72.

[106] Néanmoins, d'après l'étude menée par Fafo en 2017-2018, le pourcentage de Syriens dans le secteur des professions libérales et comme managers s'élève à 3 % ; le gros de la main-d'œuvre syrienne, hommes comme femmes, exerce dans les types d'occupation suivants : la construction et le travail artisanal (35 %), les services et la vente (25 %) et les emplois dits « élémentaires » et non qualifiés (24 %) – voir Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*, Fafo, p. 99.

[107] Depuis janvier 2021, le revenu minimum légal s'élève à 260 JOD pour les Jordaniens et à 230 JOD pour les non-Jordaniens.

[108] Une étude de 2018 non publiée d'Oxfam Jordanie au sujet de la présence des syndicats ouviers dans les moyennes entreprises du gouvernorat d'Irbid indique que 82 % des ouvriers interrogés n'avaient aucune information au sujet d'une activité syndicale dans leur entreprise et seuls 5 % étaient syndiqués. Les syndicats interviennent principalement lors des négociations salariales imposées par les employés aux plus grandes entreprises du pays, notamment dans les secteurs du textile et de l'électricité. En Jordanie, la liberté d'association syndicale est en principe interdite, et les quelques syndicats indépendants ont été marginalisés.

des inspections conduites par le MT, sont mises en causes à cet égard[109]. Plus généralement, la majorité des travailleurs syriens rencontrés ne se projettent en général pas dans l'avenir et se montrent peu attirés par des carrières et les prestations sociales à long terme liées à la formalisation, tel le droit à la retraite. Ce phénomène touche aussi nombre de jeunes bénéficiaires de formations professionnelles, qui tendent souvent à passer de formation en formation, principalement attirés par les « bonus » conférés par les prestataires de services aux participants sous forme de transports et de repas gratuits, ou encore d'incitations financières[110]. Le principal avantage d'un travail stable couvert par un permis de travail réside dans la protection qu'il constitue vis-à-vis des inspecteurs du MT et plus généralement de la police jordanienne, et face aux risques d'expulsion ou de relogement dans le camp d'Azraq.

Les travailleurs syriens considèrent que leur intégration dans les secteurs du marché du travail qui leur sont ouverts souffre encore de nombreuses contraintes administratives, telles que l'interdiction qui leur est faite d'utiliser leur permis de conduire syrien ou d'acquérir un permis jordanien (à moins d'être enregistré comme entrepreneur, ce qui suppose un investissement minimum de 50 000 JOD). Les difficultés de transport, qui incluent aussi le coût des transports publics, sont considérées comme un de leurs principaux problèmes au quotidien. Autre frein à l'intégration professionnelle des Syriens, mais qui affecte aussi les déplacés de Gaza et autres ressortissants étrangers, les difficultés administratives et les coûts élevés liés à l'obtention du statut d'entrepreneur, qui les conduisent à s'associer avec des Jordaniens partenaires (ou prête-noms), ce qui a souvent laissé place, selon leurs dires, à des d'abus de la part de ces derniers. Similairement aux autres travailleurs migrants, les travailleurs syriens sont sans cesse ramenés à leur condition de travailleurs *ad hoc,* d'ailleurs conforme à l'esprit de la législation jordanienne sur le travail qui ne prévoit l'emploi de non-Jordaniens que dans les cas où ces derniers possèdent des compétences pas ou peu disponibles au sein de la force de travail locale (cf. article 12 du Code du travail).

[109] Les services d'inspection du MT ont souvent été critiqués pour l'insuffisance de ses ressources humaines : moins de 200 inspecteurs peu formés pour certaines formes spécifiques de travail comme le travail des enfants, le travail des femmes et les règles d'hygiène. Ils ne couvrent pas le travail domestique et le travail agricole. Afin d'améliorer leur rendement, ils seront bientôt équipés de tablettes électroniques leur permettant de gérer plus efficacement les cas. Voir *ILO, Decent Work Country Programme The Hashemite Kingdom of Jordan 2018-2022,* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-, p. 13 and interviews with MoL staff, June 1st, 2019.

[110] Comme le confirment les représentants d'institutions engagées dans la formation professionnelle des jeunes Syriens, comme *Education for Employment* (EFE), le *Business Development Center* (BDC) ou *Mercy Corps*, cela prend beaucoup d'efforts et de temps afin de convaincre les apprentis syriens qu'il est de leur intérêt de finir leur formation et d'obtenir leur diplôme afin de mener des activités professionnelles dans le secteur formel du marché de l'emploi : « ils sont plus dans les gains à court terme ». Entretiens avec EFE (22 novembre 2020), *Mercy Corps* (25 novembre 2020) et BDC (2 décembre 2020).

b) Vulnérabilité et cohésion sociale

Tant les Jordaniens que les réfugiés syriens admettent que les tensions sociales apparues dans certaines localités du nord du pays à forte concentration de réfugiés syriens, en 2013-2014 surtout[111], se sont largement résorbées, laissant place à une coexistence plus ou moins harmonieuse marquée par le développement graduel de rapports de voisinage et de relations professionnelles. Cette tendance est d'ailleurs corroborée par plusieurs organisations d'assistance, qui indiquent par exemple que trois quarts des réfugiés syriens consultés qualifiaient positivement leurs relations avec leurs voisins jordaniens et que plus de 9 sur 10 d'entre eux n'avaient eu aucun problème particulier avec leur voisinage[112].

On est cependant loin d'une véritable cohésion sociale telle que généralement définie dans la littérature, comme un sentiment d'appartenance à un ensemble commun associé à un réseau inclusif de relations basées sur la confiance mutuelle et assurant le bien-être de tous. Tout au plus peut-on parler de « rapports stabilisés ». L'amélioration de ces rapports, du point de vue des communautés hôtes, est due à la meilleure prise en compte de leurs propres besoins matériels par le gouvernement jordanien (voir section III.1), et au fait que, malgré l'aide prodiguée par les organisations humanitaires internationales, les Syriens partageaient les mêmes conditions de vie difficiles et, dans une certaine mesure, contribuaient parfois au développement de l'économie locale grâce à leurs capacités professionnelles réputées meilleures que celles des Jordaniens dans les secteurs de la vente et des travaux manuels en général. Cependant, les griefs originels à l'encontre des réfugiés syriens, notamment en raison de la compétition déloyale qu'ils imposent aux ouvriers jordaniens informels et/ou non qualifiés par leur acceptation de salaires plus bas, de la dégradation de l'infrastructure sociale et physique et de l'augmentation des loyers dans les localités d'accueil, restent présents dans les esprits. La question de leur intégration à long terme reste pendante.

Au cours de ces dernières années, c'est plutôt la cohésion sociale au sein même des communautés d'accueil et entre ces dernières et les autorités locales, qui a semblé être mise en cause. Du côté jordanien, on note, dès 2011 et le *Printemps jordanien*, une recrudescence des tensions dues notamment à la montée du chômage et de la pauvreté que l'on tend à attribuer entre autres à l'afflux de réfugiés syriens et à une gouvernance économique défaillante[113]. Révélées par des manifestations, par des grèves des employés des secteurs privé et public (les instituteurs des écoles gouvernementales en 2019) et, plus

---

[111] Il s'agit principalement de slogans sur les murs des villes, d'insultes sur la place publique et sur le lieu de travail ainsi que des manifestations. En 2014, des Jordaniens de la ville de Mafraq ont fondé un symbolique « Comité de sauvetage public » qui érige un « camp de réfugiés jordaniens » afin de souligner les problèmes de logement rencontrés par la population locale suite à l'arrivée massive de réfugiés syriens, affichant un manque de logements estimé à 120 000 unités pour les seuls réfugiés syriens en 2015 : ce qui se traduisit, en l'absence d'une stratégie efficace du logement, par un doublement en moyenne du prix du logement, voire plus – voir *(i)* Kuhnt J. *et al., Social cohesion in times of forced displacement – the case of young people in Jordan,* Econstor, Discussion paper 243, p. 16, et *(ii)* Ababsa M. (2020), *Le financement du logement abordable en Jordanie : diagnostic et perspectives d'interventions,* AFD. La violence physique fut surtout relevée entre enfants dans et aux alentours des écoles. Voir Mercy Corps, *Mapping of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq and Ramtha, Jordan,* May 2013.

[112] Care, *op. cit.*, p. 90. Le PAM, quant à lui, rapporte que 98 % des réfugiés enregistrés se sentaient plus ou moins, ou très confortables avec leurs voisins jordaniens. C'est aussi le cas des autres populations de réfugiés, excepté les réfugiés soudanais dont 7 % considéraient en 2018 qu'ils se sentaient très mal à l'aise avec leur environnement immédiat – voir PAM, *op. cit.*, 40, 87.

[113] La Stratégie nationale de l'emploi 2011-2020 note en outre le sentiment de mécontentement au sein de la population jordanienne engendré par la persistance du népotisme et du favoritisme dans le secteur des emplois publics ; *in Jordan's National Employment Strategy,* MoPIC, p. 52, 76 (https://jordankmportal.com/resources/jordans-national-employment-strategy-2011-2020).

particulièrement, à l'instigation de jeunes chômeurs, par des « suicides collectifs »[114] ainsi que par des marches de protestation des gouvernorats sur Amman[115], ces tensions ont conduit les autorités à mettre en place plusieurs campagnes de création d'emplois et de formations professionnelles en faveur des jeunes chômeurs non qualifiés (voir III.1) et à accélérer le recrutement des universitaires et des techniciens qualifiés dans les pays du Golfe[116]. L'épreuve de la COVID-19 a (pour l'heure) permis d'atténuer ces tensions, les Jordaniens faisant preuve d'un sens de solidarité interfamiliale/tribale (*bonding*) qui a aussi profité à leurs relations avec les réfugiés syriens (*bridging*)[117].

Du côté syrien, c'est l'absence de réseaux forts de solidarité qui interroge. Plusieurs associations informelles d'entraide syriennes (aide secours, éducation informelle aux enfants décrocheurs, aide juridique, etc.), parfois soutenues par des Jordaniens appartenant aux mêmes tribus établies de part et d'autre de la frontière, ont été créées mais leur capacité d'action reste limitée. Par ailleurs, au sein des communautés de réfugiés dans et en dehors des camps, une certaine forme d'organisation interne a vu le jour avec l'émergence de personnalités jouant le rôle d'intermédiaires avec les institutions du pays d'accueil, que ce soit les *mukhtars*, soit les notables/représentants de la communauté ou, plus spécifiquement, les *shawish*, des courtiers en main-d'œuvre chargés de faciliter, moyennant rémunération, l'inclusion des travailleurs sur le marché du travail et de défendre leurs intérêts professionnels. Là aussi, l'influence de ces structures intracommunautaires est limitée, ne serait-ce que parce que la grande majorité des réfugiés syriens vivent en dehors des camps ou des regroupements informels. Il apparaît par ailleurs que, selon les témoignages récoltés, les vicissitudes de la vie quotidienne et le contrôle social et policier dont ils font l'objet, ont contribué à décomposer les « communautés » de réfugiés syriens en une multitude d'unités familiales isolées les unes des autres. À cet égard, leurs revendications portent essentiellement sur les besoins individuels, à commencer par l'obtention du permis de conduire, la baisse du coût des loyers et des services médicaux, et l'accès facilité à l'entrepreneuriat et à un plus grand nombre de professions autorisées.

---

[114] Un cinquième des suicides en Jordanie ont pour cause le chômage et les difficultés d'existence ; une tentative de suicide collectif de cinq jeunes chômeurs suscita un grand émoi en Jordanie, poussant le gouvernement jordanien à traiter le problème du chômage des jeunes. Voir *(i)* « 21 % des cas de suicide sont des chômeurs », *Ammon News,* 9 septembre 2015, et *(ii)* "Collective suicide attempt by 'unemployed' youth sounds alarm", *The Jordan Times,* March 11, 2016.

[115] Notamment en 2019 ; voir par exemple "Why Jordan's young and jobless men are marching on the kingdom's capital", March 12, 2019, *The National News* – https://www.thenationalnews.com/world/mena/why-jordan-s-young-and-jobless-men-are-marching-on-the-kingdom-s-capital-1.836077

[116] *Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective* (MISMES), *op. cit.*

[117] Entretien avec *Mercy Corps*, 25 décembre 2020.

3. Politiques et programmes d'assistance : pour qui et comment ?

Cette section reviendra sur l'expérience du *Jordan Compact* en le remettant dans le contexte plus large du mouvement engagé par la Jordanie depuis le début des années 2000 afin de moderniser sa société et son économie. Ce faisant, elle donnera des éléments de réponse, ou du moins une interprétation jordanienne, à une question au centre des discussions actuelles sur la réponse à la crise des réfugiés syriens : pour qui, en définitive, les politiques humanitaires ou à caractère plus développemental mises en œuvre au titre de la réponse à la crise des réfugiés syriens sont-elles élaborées et mises en œuvre ? Puis, la section se penchera sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des projets sociaux/développementaux, tels ceux financés par l'AFD dans le cadre de son initiative Minka, à travers le financement de projets élaborés et conduits par des ONG, et dressera enfin ses carences.

3.1. Les politiques d'assistance en Jordanie : pour qui ?

a) Le contexte de *Jordan First*

Afin de comprendre la vision jordanienne du processus actuel de développement entrepris notamment à travers la réponse actuelle à celle à la crise syrienne, il convient de revenir au contexte jordanien du début des années 2000, marqué par la suspension du processus de paix entre Israël et l'OLP et en conséquence par l'éloignement de toute perspective à court terme de retour des réfugiés palestiniens à leurs foyers originels. Ce contexte, qui « fixe » durablement ces derniers dans leur contexte jordanien, permet au roi Abdallah II de lancer un grand train de réformes à tous les niveaux de la société, dont l'intitulé souligne l'objectif idéologique : réaffirmer une identité nationale centrée sur un agenda proprement jordanien, débarrassé de la tutelle de la question palestinienne : *Jordan first* et *We are all Jordan*, dont les propositions seront institutionnalisées dans le *National Agenda 2006-2015* (NA). Bâti autour de huit thèmes, dont l'aide à l'emploi, la protection sociale, l'éducation, la justice, le développement politique, l'investissement et l'amélioration des infrastructures dans l'ensemble du territoire, le NA était destiné à constituer le fil rouge de la politique intérieure[118]. En définitive, les blocages de la vie politique jordanienne, la faible capacité opérationnelle des pouvoirs locaux, puis les crises successives des réfugiés irakiens (en 2006 particulièrement) et celle des réfugiés syriens (dès 2011-2012) ont marginalisé le NA, même si deux stratégies sectorielles, dont l'on reparlera ultérieurement, s'en inspirent. La Stratégie nationale de l'éducation 2006-2016 visait à moderniser l'infrastructure éducative, notamment grâce à la fin du système des écoles à double vacation (*double-shift schools*). Dans un second temps, la Stratégie nationale de l'emploi 2011-2020 (SNE) visait à corriger les nombreuses contradictions du marché du travail jordanien, notamment par le biais d'une participation économique accrue des Jordaniens, se révélant une des plus basses au monde en particulier parmi les femmes[119], aux dépens de la main-d'œuvre égyptienne ou asiatique que le pays avait

[118] Voir : http://www.jordanpolitics.org/en/documents-view/65/national-agenda/41

[119] La participation économique de la population jordanienne était à l'époque de 40 %, avec une participation masculine de 65 % (contre une moyenne mondiale de 78 %) et une participation féminine de 15 % (contre une moyenne mondiale de 52 %) ; *in Jordan's National Employment Strategy*, MoPIC, p. 8 – https://jordankmportal.com/resources/jordans-national-employment-strategy-2011-2020

recrutée depuis les années 1970 afin de pourvoir les emplois manuels « difficiles » et peu rémunérés de l'agriculture, de la construction, du tourisme et des services à la personne, que les Jordaniens étaient réticents à exercer. Remplacer la main-d'œuvre étrangère par des travailleurs jordaniens, notamment à travers une amélioration des conditions de travail du secteur privé, étant un des leitmotivs de la SNE.

En 2015, les autorités jordaniennes lancent un nouveau train de réformes à tous les niveaux dans un contexte marqué par la crise des réfugiés syriens : c'est la *Jordan Vision 2025*, qui entend poursuivre les objectifs « jordano-centrés » du NA, mais en tenant compte de la présence sur le territoire de 1 300 000 « frères syriens… ce qui épuise nos maigres ressources et crée d'énormes pressions sur notre infrastructure et économie nationale »[120]. Qui plus est, la majorité d'entre eux sont des fermiers et artisans relativement peu éduqués en provenance des régions rurales de Syrie : une population donc peu à même de participer significativement au développement économique de la Jordanie, tel qu'envisagé par la *Jordan Vision*[121]. Conformément à l'esprit de la SNE, les autorités se sont longtemps opposées à l'emploi formel des Syriens, interdisant aux organisations internationales d'assistance de mettre en place tout programme de formation professionnelle ou d'emplois en leur faveur[122].

b) Le *Jordan Compact* : un vrai revirement ?

Le changement de la politique jordanienne des réfugiés syriens, formalisé en février 2016 par le *Jordan Compact* et son slogan « Transformer les réfugiés syriens en une opportunité de développement », a été accueilli par la communauté internationale comme une approche pragmatique et innovante, induisant un nexus « assistance humanitaire – aide au développement » susceptible d'améliorer durablement les conditions de vie des réfugiés et des communautés hôtes tout en contribuant au redécollage de l'économie jordanienne. Plus spécifiquement, le *Jordan Compact* prévoit l'inclusion dans le marché du travail de quelque 200 000 réfugiés syriens à travers la création d'emplois dans certaines « zones de développement industriel » à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) et la substitution de réfugiés syriens aux travailleurs migrants dans des secteurs à faible participation jordanienne tels que la construction, l'agriculture, l'industrie, les services à la personne et les travaux municipaux. Le statut ainsi reconnu des travailleurs syriens sert aussi les intérêts des bailleurs de fonds occidentaux de la Jordanie soucieux d'endiguer les migrations vers l'Europe depuis 2015/2016. En échange, et c'est là l'intérêt majeur du *Jordan Compact* aux yeux des dirigeants jordaniens, les bailleurs s'engagent à accompagner leur assistance financière au titre de l'assistance humanitaire d'une aide au développement sous plusieurs formes : prêts à taux concessionnels, investissements dans la création d'emplois, ouverture privilégiée du marché européen aux exportations jordaniennes dans les entreprises employant des Syriens[123]. Cette aide au développement

---

[120] *Jordan Vision 2025 – A National Vision and Strategy, 2015* – https://jordankmportal.com/resources/jordan-2025-a-national-vision-and-strategy

[121] Entretien avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Approvisionnement, juin 2017. Ceci est confirmé par l'étude de Fafo qui indique qu'environ 69 % des réfugiés syriens sont d'extraction rurale ; voir Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *op. cit.*, p. 21.

[122] Comme nous l'affirmaient les agences internationales d'assistance avant mars 2016.

[123] Voir *The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis*, February 7, 2016 – https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-compact-new-holistic-approach-between-hashemite-kingdom-jordan-and

est censée servir à la mise en œuvre de la *Jordan Vision 2025*[124] tout en permettant la création d'emplois susceptibles d'entraîner l'embauche formelle de travailleurs syriens aux niveaux requis[125]. Cependant, la non-prise en compte par les protagonistes du *Jordan Compact* des aspirations des réfugiés syriens, ainsi que des capacités d'absorption limitées d'un secteur privé en grande partie informel ne pouvait que conduire à une impasse. Le gouvernement jordanien n'a pourtant pas ménagé ses efforts pour faciliter l'accès des réfugiés syriens à des emplois formels sanctionnés par un permis de travail : gratuité des permis de travail ; émission de nouveaux permis de travail « flexibles » dans les secteurs clés du bâtiment et de l'agriculture ne contraignant pas, comme c'est le cas habituellement, les travailleurs à se lier à un employeur « fixe » pour une année[126] ; distribution de permis temporaires pour les ouvriers appelés pour l'exécution des projets temporaires *cash-for-work*. En 2021, quelque 50 000 travailleurs syriens seulement étaient munis d'un permis de travail[127]. En outre, ce chiffre ne dit rien du type de travail effectué, des conditions de travail, ni de la stabilité voire pérennité des emplois exercés[128]. Rétrospectivement, le *Jordan Compact*, du moins en ce qui concerne sa composante relative à la formalisation des travailleurs syriens, apparaît comme un arrangement entre décideurs politiques peu au fait des réalités du marché du travail jordanien, lequel a été conclu en l'absence de toute participation de la société civile et autres représentants des communautés syriennes[129].

Par ailleurs, les exportations jordaniennes vers les pays de l'UE et leurs retombées économiques sont restées limitées. Tandis que l'on escomptait, sur le modèle réussi de l'Accord de libre-échange entre la Jordanie et les États-Unis, un afflux de devises (plus de 200 entreprises générant près de 1,9 Md USD en 2020), il s'avère que seulement une dizaine d'entreprises avaient obtenu des contrats d'exportation, générant moins de 50 M EUR et employant 270 Syriens au total[130]. Qui plus est, les contributions des bailleurs de fonds au JRP, qui devaient accompagner le *Jordan Compact*, n'ont jamais atteint les niveaux requis, avec un maximum de 51 % du budget requis en 2019[131]. Ce bilan mitigé est ressenti par la Jordanie comme la conséquence d'un manquement des bailleurs de fonds à leurs engagements, faisant passer leurs préoccupations migratoires avant les intérêts vitaux de la Jordanie et de ses habitants[132]. Dans le même esprit, les pressions qu'ils exercent actuellement afin que le marché du travail jordanien s'ouvre encore plus aux réfugiés syriens (types d'emplois accessibles et entrepreneuriat), leur apparaissent comme un déni de l'esprit et de la lettre de la législation jordanienne du travail, ainsi qu'un mépris pour les efforts consentis par la Jordanie depuis *Jordan first* au début des années 2000 afin de

---

[124] Le JRP 2016-2018 et le JRP 2019 soulignent que les interventions qu'ils requièrent s'inscrivent dans le cadre plus large de la *Jordan Vision 2025*, laquelle reflète la vision du pays à long terme. Voir par exemple JRP 2017-2019, p. 2.

[125] Selon les responsables du MoPIC rencontrés en mai 2017.

[126] Dans ce cas, les travailleurs syriens ne sont cependant pas couverts par la Sécurité sociale (celle-ci étant partiellement financée par l'employeur « fixe »), mais par une assurance maladie.

[127] Les autorités jordaniennes ont tendance à mettre en avant le nombre de permis de travail distribués depuis 2016, soit un total cumulé de 215 668 permis arrêté à fin décembre 2020. Voir : https://reliefweb.int/report/jordan/syrian-refugee-unit-work-permit-progress-report-december-2020

[128] Entretien avec le MT, juin 2020 ; voir *Independent Monitor's Assessment Report Jordan Compact and Brussels meetings,* Agulhas Applied Knowledge, March 7, 2019.

[129] Voir Huang C. *et al.* (2018), *Designing refugee compacts: lessons from Jordan,* Fmr 57, pp. 52-54.

[130] Entretien avec le MoPIC, 23 décembre 2020. Qui plus est, la plupart de ces entreprises exportaient déjà vers l'Europe avant l'accord relatif à l'assouplissement des règles d'origine avec l'UE.

[131] JRP 2020-2022, p. 1.

[132] Entretien avec le MoPIC, 23 décembre 2020.

développer une stratégie de développement cohérente centrée sur les intérêts du pays et de ses habitants[133].

En l'occurrence, la Jordanie a, depuis lors, accentué sa marche vers la « jordanisation » de la main-d'œuvre locale en rétrécissant les opportunités d'emplois aux non-Jordaniens[134]. En revanche, il est prévu que la distribution des permis de travail flexibles spéciaux pour les travailleurs syriens, qui ne concernent pour l'heure que les secteurs de l'agriculture et de la construction, soit étendue à 21 autres secteurs ouverts aux travailleurs migrants. Les réfugiés syriens ont aussi continué à être privilégiés par rapport aux autres travailleurs étrangers dans l'élaboration des nouvelles politiques de l'emploi. Ainsi, le Programme national d'emploi (NEP, *National Employment Program*) de 2018, qui entend relancer la participation économique et l'emploi des Jordaniens, préserve les réfugiés syriens de l'objectif de réduction de 10 à 25 % de la main-d'œuvre étrangère sur cinq ans et son remplacement par des chômeurs ou inactifs jordaniens préalablement formés[135]. De même, les réfugiés syriens ont été inclus dans le projet financé par la Banque mondiale visant à faire acquérir des compétences numériques à des étudiants, chômeurs et inactifs jordaniens afin de faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi[136]. Cependant, l'explosion du chômage parmi les Jordaniens (de 19,1 à 23,2 % entre le troisième trimestre 2019 et le trimestre correspondant 2021[137]), due aux mesures de confinement liées à la pandémie de la COVID-19, est susceptible de remettre en cause ces « privilèges » : le gouvernement jordanien aurait sensibilisé les instituts privés de formation professionnelle et de placement pour qu'ils privilégient les Jordaniens dans leurs actions[138].

Tant les acteurs jordaniens qu'internationaux s'accordent à dire, cinq années après la signature du *Jordan Compact*, que, malgré ses résultats décevants dans le secteur clé du marché de l'emploi face aux espoirs de décollage économique annoncés, cet accord avait néanmoins remobilisé la communauté internationale autour de la question des réfugiés syriens, tout en contribuant à la résorption de plusieurs vulnérabilités liées à l'accès à des services essentiels :

- *éducation :* la Jordanie s'est montrée fidèle à un autre objectif (moins commenté) du *Jordan Compact* : son engagement en faveur de la scolarisation de l'ensemble des enfants syriens et de l'augmentation des opportunités en direction de l'enseignement universitaire et autres formations professionnelles. À défaut de recevoir les fonds internationaux nécessaires à la construction de nouvelles écoles[139], le gouvernement jordanien a accepté de renoncer à un des objectifs de sa Stratégie nationale de l'éducation : augmenter la capacité d'absorption des écoles pri-

[133] *Ibid.*

[134] Le nombre d'emplois inaccessibles aux étrangers est passé de 19 à 22, incluant coiffeurs, chauffeurs, métiers de la vente, emplois administratifs et, plus récemment, réparateurs de téléphones mobiles ; voir : "More professions to be closed to foreigners", *The Jordan Times*, October 8, 2019 ; entretien avec *Mercy Corps*, 25 novembre 2020.

[135] Ce programme est pour l'heure suspendu, le gouvernement jordanien reconnaissant qu'il y a peu de Jordaniens à même de remplacer les travailleurs migrants, malgré le lancement récent de grands projets de formation de jeunes inactifs ou chômeurs tels que le programme *Khidmet Watan* (« Au service du pays ») lancé en 2019, lequel vise à former et employer quelque 20 000 Jordaniens.

[136] Voir *Social Assessment Study – Jordan: Youth, Technology and Jobs Project*, Ministry of Digital Economy and Entrepreneurship (MoDEE), November 7, 2019.

[137] Soit une augmentation de 17,1 à 21,2 % chez les hommes et de 27,5 à 30,8 % chez les femmes sur la période étudiée. La tendance est plus limitée chez les hommes non-jordaniens (de 9,7 à 14,1 %) et s'avère même positive chez les femmes non-jordaniennes (de 10,6 à 8,8 %). Voir : http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm

[138] Entretien avec EFE, 22 novembre 2020.

[139] Sous prétexte que l'assistance humanitaire aux réfugiés syriens ne prévoit pas la construction de nouvelles écoles (cf. entretien avec le ministère du Développement social, 14 janvier 2021).

maires situées dans des localités à haute concentration de réfugiés syriens en les transformant en écoles à double vacation. Néanmoins, comme on l'a vu plus haut (II.1.c), le pourcentage d'enfants syriens non scolarisés en 2020 reste plus élevé que le pourcentage national moyen. Le gouvernement s'est penché sur le cas des enfants en abandon scolaire, qu'ils soient inéligibles selon la législation jordanienne, ayant par exemple manqué trois années de scolarité obligatoire ou plus, ou intrinsèquement inadaptés, en développant un programme d'éducation non formelle (certifiée), qui recueille actuellement environ 4 000 d'entre eux[140] ;

- *assurance médicale pour les réfugiés :* comme indiqué précédemment, les réfugiés syriens (depuis 2019), les autres réfugiés pris en charge par le HCR (depuis 2020) ainsi que les *ex-Gazans* âgés de plus de 6 ans relèvent du régime dit du « Jordanien non assuré » ;
- *l'entrepreneuriat à domicile :* en novembre 2018, la Jordanie a autorisé les réfugiés syriens à créer des entreprises à domicile (*home-based businesses*) dans les secteurs de l'alimentation, de la confection et de l'artisanat, sans obligation de partenariat avec des Jordaniens et ce sous des procédures simplifiées. Néanmoins, la notion même de formalisation a continué de poser problème aux réfugiés syriens, de même que les procédures restées relativement longues et complexes[141]. Une année plus tard, tandis que 200 entreprises à domicile jordaniennes avaient été enregistrées, on n'enregistrait encore aucune entreprise syrienne[142] ;
- *répartition des bénéficiaires des projets sociaux au nom de la cohésion sociale :* dans un souci de réduction au sein des communautés hôtes d'un ressentiment dû aux aides prétendument élevées que recevraient les réfugiés syriens, le quota initial des bénéficiaires des projets sociaux mis en œuvre par les ONG locales et internationales (30 % pour des Jordaniens contre 70 % pour des réfugiés syriens) est renversé dès 2016 : ce sont désormais les Jordaniens qui deviennent les principaux bénéficiaires des projets sociaux (non monétaires) financés dans le cadre de la réponse internationale à la crise des réfugiés syriens[143].

3.2. Cas de figure : les projets d'ONG de lutte contre la vulnérabilité par l'emploi

Un grand nombre de projets sociaux mis en œuvre par des ONG locales et internationales ont accompagné la réponse internationale à la crise des réfugiés syriens, dont ceux financés par l'AFD/Minka et/ou l'UE dans le cadre de son Fonds fiduciaire *Madad.* Certains types de projet ont plus particulièrement attiré l'attention depuis la mise en œuvre du

[140] 136 000 enfants syriens étaient scolarisés en septembre 2020 sur une population totale estimée de 233 000 (soit 97 000 enfants déscolarisés). C'est un chiffre en baisse par rapport à août 2019 où 150 000 enfants étaient scolarisés (36 % d'enfants déscolarisés), résultant probablement de la crise sociale engendrée par la pandémie de la COVID-19. À comparer avec le pourcentage d'enfants déscolarisés beaucoup plus élevé en 2014 : 55 % (chiffres issus du HCR). Voir Nimmari, Nadeen, "Non-Formal Education offer space of Hope for School Dropouts to complete their Education, *Al-Ghad* التعليم غير النظامي فسحة أمل أمام المتسربين من المدارس لاستكمال تعليمهم, 19 juillet 2019.

[141] Selon l'ensemble des ONG consultées pour ce rapport et les autorités jordaniennes dans le JRP 2020-2022, p. 54. Les démarches incluent : un enregistrement auprès de la municipalité ; un compte commercial ; l'enregistrement auprès de la Chambre de commerce puis du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Approvisionnement (avec des frais à chaque étape).

[142] Entretien avec le MoPIC, 23 décembre 2020. Depuis lors, le nombre d'entreprises à domicile syriennes se serait élevé à 30, contre 300 entreprises à domicile jordaniennes recensées.

[143] Une répartition à parts égales (50/50) entre réfugiés syriens et communautés hôtes est possible, et s'avère d'ailleurs la règle dans les projets *cash-for-work* dans les municipalités. Ce système de répartition fut déjà retenu dans le cadre de la réponse à la crise des réfugiés irakiens (60 % pour les Irakiens contre 40% pour les Jordaniens).

Jordan Compact de 2016 : ceux relatifs à la formation professionnelle et/ou à l'emploi, y compris les interventions *cash-for-work* (argent contre travail) entrant dans le cadre des projets de réhabilitation des infrastructures et des services des municipalités les plus affectées par l'arrivée de réfugiés.

Ces projets, qui sont généralement limités dans le temps (une durée d'exécution de deux à trois ans en moyenne, avec un maximum de six mois pour le *cash-for-work*) et dans l'espace (en général circonscrits à une localité ou à un gouvernorat), répondent généralement à des indicateurs de performance traditionnels consacrés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont la pertinence des actions mises en œuvre, leur cohérence, leur efficacité, leur efficience, leur impact et enfin leur viabilité. Ils ont souvent fait l'objet d'évaluations externes. Pourtant, si les projets ont tant bien que mal rempli les objectifs fixés, tant les ONG en charge de leur mise en œuvre que les autorités jordaniennes sont bien en peine d'évaluer leurs effets à long terme ou au niveau « macro » : ont-ils eu un effet multiplicateur ? Leurs actions et/ou leurs effets directs ont-ils(elles) perduré au-delà de la période du financement international reçu ? En définitive, ont-ils contribué au nexus humanitaire-développement tant vanté par les promoteurs du *Jordan Compact,* ou ne constituent-ils qu'une aide humanitaire « améliorée » ?

a) Une gouvernance jordanienne limitée

La Jordanie est en principe le principal acteur et coordinateur de l'assistance en faveur des réfugiés syriens et de leurs communautés hôtes. Le MoPIC préside, sous l'égide du Premier ministre, la Plateforme de la réponse jordanienne à la crise syrienne, laquelle est segmentée en une dizaine de groupes thématiques (*task forces*) dans lesquels sont représentés le gouvernement ainsi que les bailleurs de fonds et les agences internationales impliquées, et dont le but est de s'assurer de la conformité de l'assistance aux priorités de la Jordanie en matière d'assistance et de développement, ainsi que de son harmonisation avec les systèmes d'assistance nationaux. Plus précisément, le MoPIC et les ministères concernés filtrent les propositions de projets financés au niveau international en fonction de leur cohérence avec les objectifs fixés par les JRP notamment. Les projets sélectionnés sont suivis grâce à un logiciel interactif, le *Jordan Response Information System for the Syria Crisis* (JORISS), qui permet au MoPIC de suivre l'évolution d'exécution des projets en question. Les informations récoltées doivent ainsi aider le MoPIC à mieux cibler et prioriser les interventions futures, à permettre d'éviter les projets à double emploi. Plus généralement, le système mis au point (JORISS) fournit aux autorités des informations de première main quant à l'évolution de la situation sur le terrain[144].

En réalité, comme le montre le cas des projets relatifs à l'emploi, probablement le plus difficile car le plus volatile des secteurs d'intervention, le suivi jordanien reste en fait très limité, puisque le MoPIC n'a pas les moyens de contrôler et d'intervenir directement sur les modalités de mise en œuvre concrètes des projets. Preuve en est que, de l'aveu même du ministère, certaines ONG internationales ont parfois eu recours au placement des réfugiés syriens dans le marché du travail informel (notamment lors de projets *cash-for-work)* afin de remplir leurs objectifs, s'opposant par là à l'esprit et aux objectifs mêmes du *Jordan Compact*, et en violation complète avec la législation jordanienne sur le travail. De même, il s'est avéré que l'aide à l'établissement d'entreprises à domicile syriennes ne s'est pas

[144] Voir JRP 2020-2022, p. 17.

toujours accompagnée d'incitations à leur enregistrement, là aussi en violation de plusieurs lois dont celle portant sur le commerce et l'industrie, ainsi que de celle relative aux municipalités[145].

Le MoPIC et les autres ministères ne disposent pas non plus des ressources humaines et financières nécessaires afin d'évaluer l'impact global des projets sur le long terme, et encore moins leur effet cumulé ou multiplicateur sur l'économie et la société[146]. La fragmentation de la réponse à la crise des réfugiés syriens en de multiples secteurs de lutte contre la vulnérabilité rend difficile toute évaluation globale et, partant, tout effort de priorisation ou de recherche de complémentarités. Parallèlement, à l'image de la contribution de l'AFD à travers le programme Minka, cette fragmentation favorise la dissémination des contributions des bailleurs de fonds internationaux en de nombreux projets dans des secteurs différents, ce qui en réduit l'efficience, la cohérence et la visibilité[147].

L'expérience des projets d'assistance internationaux pilotés par les ONG donne l'impression d'une tentative désordonnée de répondre à une urgence humanitaire prolongée, plutôt qu'à un effort raisonné de constituer un nexus humanitaire-développement susceptible de s'insérer dans (ou de catalyser) les politiques de développement national. Cette expérience n'en joue pas moins un rôle politique important déjà souligné plus haut : rassurer *a minima* le gouvernement jordanien et les populations vulnérables de Jordanie du soutien matériel et moral de la communauté internationale en leur faveur, un rôle qui rappelle aussi celui joué par l'UNRWA dans le cas des réfugiés de Palestine.

b) La remise en cause des projets d'assistance

L'évaluation de la première génération de projets d'intégration des réfugiés syriens et de leurs hôtes sur le marché de l'emploi qui a accompagné le *Jordan Compact* de 2016, souligne les efforts consentis par leurs promoteurs afin de s'assurer de la pertinence des interventions et de leur cohérence avec les stratégies nationales même si, comme on l'a vu, certaines lignes rouges avaient, aux yeux des autorités jordaniennes, été franchies en ce qui concerne la formalisation des occupations économiques des réfugiés syriens. En particulier, une préoccupation commune à ces projets, parfois redondants, a été d'inclure au mieux les segments jugés les plus vulnérables (et les plus enclins au chômage et à l'inactivité économique) que représentent les femmes, les jeunes et les handicapés[148].

Si les projets ont rempli peu ou prou leurs objectifs en termes d'efficacité, ils souffrent cependant d'un travers déjà constaté au niveau des politiques d'emploi nationales : une focalisation sur l'offre de main-d'œuvre, avec des formations professionnelles souvent courtes, théoriques et peu en phase avec les demandes du secteur privé, aux dépens d'interventions bien plus difficiles que sont le placement (le plus souvent pour des emplois

---

[145] Entretien avec le MoPIC, 23 décembre 2020. Le gouvernement jordanien n'a pris aucune sanction à l'encontre des ONG internationales concernées.

[146] Entretiens avec l'ambassade des Pays-Bas (1er décembre 2020), le MoPIC (23 décembre 2020) et le ministère du Développement social (14 janvier 2021).

[147] C'est là une observation qui revient dans les propos du MoPIC (23 décembre 2020) et de la *Jordan INGO Forum* (20 janvier 2021). Voir aussi *Evaluation of EUTF Syria-funded Programmes and Projects for Livelihoods*, Particip Consortium, July 2019 – https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/system/files/2019-07/final_eutf_llh_evaluation_report_22.07. 2019.pdf

[148] Voir *Evaluation of EUTF Syria-funded Programmes and Projects for Livelihoods*, *op. cit.*

temporaires) ou la création d'emplois ou d'entreprises[149]. Par ailleurs, les interventions ne se sont pas avérées durables, s'interrompant souvent dès la fin du financement international et le départ de l'ONG internationale ou jordanienne en charge de sa mise en œuvre, notamment en raison d'un manque de ressources financières et techniques au sein des communautés locales et de la plupart des municipalités[150]. Les responsables jordaniens reconnaissent également volontiers l'esprit de « dépendance » qui prévaut au sein de la société à l'égard de l'assistance internationale, y compris au sein des ministères.

Les histoires de projets durables sont donc rares. C'est cependant le cas de l'emblématique projet *Water Wise Plumbers*, lancé par la GIZ en coopération avec la plateforme d'ONG royale *Jordanian Hashemite Fund for Human Development* (JOHUD) et la *Vocational Training Corporation* (VTC), projet qui a d'abord visé à former de façon accélérée, au sein des communautés pauvres des gouvernorats d'Amman et d'Irbid, des femmes jordaniennes (2007-2015) puis des hommes et femmes jordaniens et syriens (depuis 2016) comme plombiers semi-qualifiés afin de leur fournir des opportunités de revenus. La durabilité de ce projet, présenté par la GIZ comme un succès, ne réside pas tant dans ses résultats opérationnels : on estime à seulement 350 femmes jordaniennes qui ont été formées entre 2007 et 2015, et peu d'entre elles se sont, aux dires des participantes, lancées par la suite dans des activités professionnelles en lien avec la formation reçue, quand bien même une vingtaine d'entre elles se sont unies pour former une coopérative et/ou ouvert une micro-entreprise de plomberie[151]. De même, depuis 2016, les opportunités de travail de quelque 100 diplômées jordaniennes et syriennes (sur environ 150 diplômés) restent limitées, en particulier pour les Syriens de manière générale, du fait qu'ils ne sont pas autorisés à ouvrir leurs propres entreprises sans un investissement préalable de 50 000 JOD. Si ce projet a eu un certain écho en Jordanie et au-delà, remportant au Koweït en 2018 le *Best Water Conservation project*, c'est plutôt que, outre le fait qu'il s'attaque aux problèmes récurrents en Jordanie de la déperdition en eau domestique et du stress hydrique, il traite des problématiques au cœur des politiques sociales engagées par le gouvernement jordanien, soit la participation économique des femmes, la promotion du travail manuel et, plus récemment, l'intégration des Syriens par l'emploi[152]. Le projet montre que des femmes, provenant de milieux dits « traditionnels/conservateurs » *a priori* peu ouverts à leur émancipation socioéconomique, pouvaient néanmoins s'engager dans un monde du travail dominé par des hommes, ne serait-ce qu'au titre d'une formation professionnelle, pour autant que la formation apparaisse sérieuse, protégée et considère les apprenties non seulement comme de futures professionnelles mais aussi comme des « acteurs du développement social » : l'implication directe de la GIZ dans la formation et la remise d'un diplôme allemand semblent avoir aussi joué un rôle primordial dans les motivations des participantes au projet[153].

---

149 Entretiens avec *Mercy Corps* (25 novembre 2020) et avec *Durable Solutions Platform* (24 novembre 2020).

150 Entretien avec *Jordan INGO Forum* (20 janvier 2021). Voir aussi *Evaluation of EUTF Syria-funded Programmes and Projects for Livelihoods, op. cit.*

151 Selon Juliette Bureau qui a conduit une recherche au sujet de la première phase de ce projet (mars 2021). Certaines de ces entreprises reçoivent l'assistance technique et financière des bailleurs de fonds, du BIT et de l'USAID ; voir ILO (March 14, 2019), *Building skills and promoting employment for Jordan's female plumbers* – https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_676547/lang--en/index.htm

152 Prieto A. (2018), "Johud's 'Water Wise Women' wins best water conservation project", *The Jordan Times* – https://www.johud.org.jo/News/40189

153 Voir : *Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective (MISMES),* European training Foundation, June 2017, *op. cit.; Water sector in Jordan: more women being trained as skilled workers,* GIZ – https://www.giz.de/en/worldwide/64272.html
Gauri V. et al. (2019), Measuring Social Norms About Female Labor Force Participation in Jordan, World Bank.

Par ailleurs, un débat s'est engagé autour des projets *cash-for-work*. Généralement considérés comme une source directe de revenus pour les Jordaniens et les Syriens non qualifiés manquant de moyens de subsistance, ces projets temporaires d'intérêt public HIMO (réfection des routes, logements et écoles, afforestation, mais aussi activités dans des centres sociaux pour les femmes) ont été promus par le *Jordan Compact* comme un des instruments privilégiés d'inclusion professionnelle susceptible de contribuer ainsi à la réalisation de ses objectifs[154]. Contrairement aux expériences de *cash-for-work* traditionnelles de par le monde qui, bien qu'encadrées, restent cantonnées dans le secteur informel, les participants syriens ont été engagés sur la base d'un contrat et d'un permis de travail valide durant la période du projet. Cette formalisation, même temporaire, leur a donné accès à la Sécurité sociale et à une couverture médicale. Le *cash-for-work* a aussi été considéré comme un instrument de cohésion sociale grâce à la participation de membres des deux communautés à des tâches communes pour le bien de tous. Cependant, il a aussi été décrié pour perpétuer la vulnérabilité et la précarité du statut professionnel des participants. Par ailleurs, de l'aveu même du MT, le *cash-for-work* engendre une distorsion du marché du travail, leurs bénéficiaires tendant à se spécialiser dans ces travaux précaires (mais relativement bien payés – soit au revenu minimum – et bien encadrés lorsqu'ils sont conduits par des organisations internationales comme le BIT[155]) plutôt qu'à se consacrer à la recherche d'occupations plus stables. Le maire de Mafraq s'est d'ailleurs récemment opposé à leur renouvellement, demandant que l'accent soit mis plutôt sur la recherche d'emplois plus stables, y compris à travers le développement du microcrédit[156]. Afin de parer à ces critiques, les promoteurs de projets *cash-for-work* ont cherché à en relever le statut par un appui en direction des participants à la transition vers une intégration plus durable sur le marché du travail.

Deux autres instruments ont récemment été envisagés afin de vaincre durablement (à différents niveaux) la vulnérabilité au sein des familles de réfugiés syriens et des communautés hôtes. Le premier instrument est l'« approche graduée » qui vise à sortir de la vulnérabilité par un traitement individualisé « à la carte » combinant, selon le cas, assistance financière, formation professionnelle, éducation financière et appui technique au microcrédit. Promue en particulier par la Banque mondiale et le HCR, cette approche multivariée mais relativement coûteuse est sur le point d'être proposée pour la Jordanie[157]. Le second instrument, qui vise à l'activation du marché du travail, est celle de l'« économie des plateformes » ou « intermédiation numérique » générée par la digitalisation croissante des rapports de travail. Mise en œuvre depuis quelques années en Jordanie et au Liban, cette autre approche cherche à faciliter l'emploi à travers le développement de connexions virtuelles entre employeurs – locaux ou internationaux – et demandeurs d'emploi par le biais des plateformes numériques (*crowdwork*) ou la création d'entreprises/*start-ups* ayant justement pour vocation de créer ces plateformes dans différents secteurs

[154] Le *Jordan Compact* de février 2016 précise que le projet *Partnership for Prospects* (P4P), géré par le gouvernement allemand, est en charge d'exécuter des activités de *cash-for-work*. Voir *Partnerships for Prospects – Cash-for-Work*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2019.

[155] Voir les *Employment Intensive Investment Projects*, aussi mis en œuvre au Liban.

[156] Entretiens avec le MT (avril 2019) et NRC (9 décembre 2020).

[157] Entretien avec le HCR, 27 janvier 2021.

d'activité, offrant par ailleurs des opportunités d'emploi en leur sein[158]. L'« économie des plateformes » a ses inconvénients : d'une part, vu les restrictions qui entravent l'accès des réfugiés syriens à nombre de secteurs du marché du travail, celle-ci profite plus aux ressortissants jordaniens ; d'autre part, ce n'est pas encore un secteur régulé, et toute tentative de réglementation se heurtera au défi que constitue le contrôle de connexions désormais mondialisées. Ceci pose la question de l'informalité du statut des ouvriers/employés concernés et de la précarité de leurs moyens d'existence, et ce malgré les assurances données par les institutions impliquées que les emplois créés par les entreprises concernées (production de services et recrutement dans l'intermédiation) s'avèrent bien des emplois « décents ».

Cependant, la crise socioéconomique liée à la pandémie de la COVID-19 a balayé ces incertitudes : depuis 2020, nombre d'institutions de formation professionnelle ont adopté l'« économie des plateformes » comme débouché professionnel privilégié de leurs bénéficiaires en raison de la fermeture de plusieurs secteurs traditionnels de l'économie, tels que le tourisme ou le secteur hôtelier.

[158] En Jordanie par exemple, un programme financé depuis 2018 par *Google.com* charge *Mercy Corps* de sélectionner et de fournir une assistance financière et technique à une dizaine de petites entreprises et *start-ups* connectant chercheurs d'emplois qualifiés à des consommateurs (telles les *start-ups* Mrayti dans le secteur des soins de beauté, Bilforon dans celui de la restauration, ou Carers dans celui des soins à domicile, par exemple). La Banque mondiale a également prévu de soutenir financièrement cette économie des plateformes avec une identification des *start-ups* dans les domaines des travaux à domicile, de la vente de produits fermiers et de la restauration. Voir : *Evaluation of EUTF Syria-funded Programmes and Projects for Livelihoods, July 2019, p. 22; The World Bank, Youth, Technology, and Jobs,* July 23, 2019, p. 7 – http://documents1.worldbank.org/curated/en/444151565725910948/text/Concept-Project-Information-Document-PID-Youth-Technology-and-Jobs-P170669.txt

4. Recommandations pour un repositionnement des programmes d'assistance

Dans ce contexte, comment les acteurs internationaux engagés dans la réponse à la crise syrienne devraient-ils repositionner leurs actions afin de mieux lutter durablement contre la vulnérabilité, ou du moins contribuer à en limiter ses différents symptômes sans pour autant se substituer aux instances étatiques ? Le poids prépondérant pris par la création d'emplois dans l'agenda du gouvernement depuis le *Printemps jordanien* et la conclusion du *Jordan Compact* devrait d'abord conduire les partenaires internationaux à promouvoir le caractère « décent » de ces emplois. La diffusion du travail « décent » ne vise pas seulement à améliorer les conditions de travail (y compris un niveau adéquat de revenu), mais également à servir de facteur incitatif à l'engagement de plus de Jordaniens et de Syriens (des femmes en particulier) sur le marché du travail.

Les nouveaux projets portant sur l'emploi « décent » devraient mieux tenir compte des aspirations et des stratégies d'adaptation des travailleurs parmi les réfugiés et les Jordaniens hôtes, y compris leur recours ou leur appétence, ainsi que celle de leurs employeurs, pour l'emploi informel. La formalisation de masse des travailleurs informels incombe d'abord aux autorités locales puisqu'elle implique des mesures réglementaires et législatives. On l'a vu, la Jordanie a pris des mesures incitatives en ce sens au bénéfice des réfugiés syriens. Afin de soutenir cet effort de formalisation (qui pourrait aussi être étendu à d'autres travailleurs migrants), les efforts internationaux pourraient chercher à appliquer ces mesures dans les secteurs de l'économie/du marché de l'emploi négligés depuis plusieurs décennies. C'est par exemple le secteur de l'agriculture dont les autorités désirent aujourd'hui régulariser le statut de la main-d'œuvre (notamment à travers l'établissement d'une banque de données répertoriant l'ensemble des entreprises agricoles et leurs employés) et moderniser les moyens de production, notamment à travers leur digitalisation et l'utilisation de techniques innovantes peu consommatrices en eau[159]. Le projet AFD/*International Union for Conservation of Nature* (IUCN), qui vise à soutenir des fermes « innovantes » de la Badia du Nord employant Syriens et Jordaniens dans des conditions décentes, s'inscrit, comme d'autres projets similaires, dans ce cadre-là et mérite d'être dupliqué.

L'expansion de l'emploi « décent » en Jordanie pourrait être soutenue de manière plus centralisée à travers les orientations suivantes :

- un soutien technique aux inspections du travail, à travers la digitalisation des procédures d'inspection, ainsi que des formations (conjointes avec d'autres ministères concernés comme le ministère du Développement social) relatives au travail des enfants, des femmes et des personnes handicapées ;

[159] Voir "Agriculture Ministry unveils 2020-2025 strategy worth JD591m to revive sector", *The Jordan Times,* August 24, 2020 – https://www.jordantimes.com/news/local/agriculture-ministry-unveils-2020-2025-strategy-worth-jd591m-revive-sector. Cette stratégie se base sur le *Jordan Economic Growth Plan 2018–2022* qui recommande la réorganisation de l'économie rurale dans ses différentes dimensions (https://www.ssif.gov.jo/UploadFiles/JEGProgramEnglish.pdf).

- la digitalisation des procédures relatives aux relations de travail entre employeurs et employés relatives, par exemple, aux systèmes de gestion de la sécurité et de la santé des travailleurs dans les entreprises, ainsi que des procédures de paiement – dans le secteur privé en particulier[160] ;

- le renforcement de l'accès aux moyens de justice des travailleurs vulnérables face à leur employeur mentionnés plus haut par la promotion d'entités de soutien juridique œuvrant gratuitement à l'échelle nationale en faveur de ces catégories, telles que les ONG jordaniennes : *Arab Renaissance for Democracy and Development* (ARDD), qui a joué le rôle de bras juridique du HCR et œuvre aussi en faveur de la promotion du droit des femmes ; le *Justice Center for Legal Aid* (JCLA), ou *Tamkeen*, qui œuvre surtout en faveur des travailleurs migrants, ou encore les organisations internationales ciblant plus particulièrement les réfugiés, telles que le *Norwegian Refugee Council* (NRC) ou le *Danish Refugee Council* (DRC) ;

- par ailleurs, le ciblage des projets sociaux financés au titre de la réponse à la crise syrienne, bien que centré sur les réfugiés syriens et leurs hôtes jordaniens, devrait inclure dans leur contexte local – et dans la mesure du possible – les réfugiés vulnérables d'autres nationalités (déplacés de Gaza, Soudanais, Somaliens, Irakiens, etc.) concernés par la nature des interventions[161].

En dehors de l'accès du plus grand nombre à un travail « décent », y a-t-il, près de dix ans après le déclenchement de l'assistance multisectorielle en faveur des réfugiés syriens et de leurs communautés hôtes, un secteur d'intervention à privilégier en particulier ? Les institutions consultées durant la préparation de la présente étude répondent par la négative. La forte dépendance des réfugiés et populations hôtes par rapport à l'assistance internationale dans son ensemble reste élevée, en particulier l'aide financière, l'éducation et la protection juridique des personnes vulnérables, et a encore été exacerbée par la pandémie de la COVID-19, qui a créé de nouvelles vulnérabilités dans tous les secteurs[162]. Enfin, comme on l'a vu, la sectorialisation de l'assistance en champs d'intervention disjoints et l'absence d'évaluation générale et comparée de ces différentes interventions sont autant de facteurs qui rendent difficile toute priorisation particulière. Plus que le choix d'un secteur particulier à prioriser, il incombe plutôt pour les acteurs internationaux de se montrer plus stratégiques dans les modalités de leurs interventions, quelle que soit la nature de ces dernières[163] :

---

[160] Depuis les années 2010, la digitalisation des procédures de paiement des salaires (le *e-wallet*) qui assure le contrôle du versement adéquat des salaires et des droits sociaux des salariés s'est généralisée dans le secteur public, mais reste encore fragmentaire dans le secteur privé, à hauteur d'un tiers des personnnes employées ; voir : International Bank for Reconstruction and Development (World Bank, February 28, 2020 – http://documents1.worldbank.org/ curated/en/544751585015347579/pdf/Jordan-Youth-Technology-and-Jobs-Project.pdf ; "Wallets are not easy to create pool finds", *The Jordan Times*, May 11, 2020 – https://www.jordantimes.com/news/local/e-wallets-are-not-easy-create-pool-finds

[161] C'est *de facto* le cas pour certains projets menés dans ce cadre à Amman-Est, comme celui concernant la lutte contre le travail des enfants conduit par l'ONG locale Ruwwad en coopération avec le BIT et les trois ministères concernés (le MT, le ministère de l'Éducation et le ministère du Développement social).

[162] Entretien avec ACF (2 décembre 2020) et NRC (9 décembre 2021).

[163] Ce qui suit est inspiré de nos entretiens, voir Annexe.

- *le choix des partenaires locaux durables :* la faiblesse structurelle de la société civile jordanienne (à l'exception des ONG « royales » et de quelques ONG à forte compétence technique mais qui fonctionnent sur une base contractuelle[164]) devrait conduire les bailleurs de fonds à opter pour une stratégie d'institutionnalisation privilégiant des partenariats avec des instances étatiques ou corporatistes afin d'assurer une durabilité, voire un effet multiplicateur, aux actions engagées. Un partenariat avec des instances gouvernementales permettrait par ailleurs d'engager directement un dialogue autour de certains sujets sensibles, tels que l'ouverture de l'entrepreneuriat aux réfugiés, ainsi que l'extension de la gamme d'emplois formels ouverts aux non-Jordaniens quelle que soit leur nationalité. Cette approche de l'institutionnalisation sied aussi à d'autres secteurs dans lequels l'État exerce ses prérogatives de façon exclusive, comme celui des transports publics. Selon nombre de nos interlocuteurs, elle est cependant moins conseillée dans d'autres secteurs, tels que celui de l'aide juridictionnelle, où les possibilités de réforme par « le haut » semblent verrouillées et où il convient de passer par les ONG juridiques qui se sont montrées efficaces dans l'appui juridictionnel aux réfugiés et Jordaniens vulnérables[165] ;

- *coordination/cofinancement :* il convient de renforcer la coordination entre bailleurs de fonds dans le cadre de cofinancements de projets communs de façon à créer des synergies, à donner plus d'ampleur aux interventions et à éviter les projets redondants, particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle. À ce titre, certains bailleurs et acteurs opérationnels – incluant les Pays-Bas, le gouvernement jordanien, la Banque mondiale, le HCR, l'UNICEF et le BIT – ont récemment décidé de joindre et coordonner leurs efforts autour d'un partenariat nommé *Prospects,* afin de mieux répondre aux besoins des réfugiés syriens et de leurs communautés hôtes dans les domaines de l'éducation, de la création d'emplois « décents » et de la protection juridique. Cette initiative, dont l'objectif ultime est, selon une doxa bien éprouvée depuis l'adoption du *Jordan Compact*, de contribuer de concert à une société plus inclusive et productive dont les communautés vulnérables sont réhabilitées (*empowered*) et autonomes, pourrait servir de plateforme incluant dans le futur d'autres bailleurs de fonds internationaux, dont l'AFD.

Cette mise en commun des ressources pourrait s'avérer propice, selon les vœux de plusieurs organisations, à l'élaboration et la mise en œuvre de projets « multi-objectifs » à plus grande échelle intégrant plusieurs activités tout en conservant l'emploi et/ou la formation professionnelle comme élément central, par exemple : *(i)* des interventions portant sur l'accès à l'eau, l'hygiène et l'assainissement associées à des exercices d'intermédiation communautaire à des fins de cohésion sociale, ou encore *(ii)* des projets d'économie verte (objets manufacturés utilisant des produits naturels, recyclage et production d'énergie renouvelable, voitures électriques, hydroponie) porteurs intrinsèquement de création d'emplois et de formation professionnelle, en ligne avec le Plan national de croissance verte[166].

---

[164] Telles que BDC et EFE que l'AFD a financé pour des projets de formation professionnelle et d'accès à l'emploi, lesquels sont encore en cours d'exécution.

[165] Entretiens, notamment avec ARDD, 27 janvier 2021. Parmi ces organisations : ARDD, Tamkeen et JCLA.

[166] *A National Green Growth Plan for Jordan,* 2017 – https://www.greengrowthknowledge.org/project/gggi-jordan-national green-growth-plan

Annexe

Entretiens

Durable Solutions Platform	24 novembre 2020
Mercy Corps	25 novembre 2020
Education for Employment (EFE)	27 novembre 2020
Ambassade des Pays-Bas	1er décembre 2020
Business Development Center (BDC)	2 décembre 2020
Action contre la Faim (ACF)	2 décembre 2020
Norwegian Refugee Council (NRC)	9 décembre 2020
International Union for Conservation of Nature (IUCN)	9 décembre 2020
Ministère des Municipalités	21 décembre 2020
INGOs Platform	23 décembre 2020
Luminus	24 décembre 2020
Ministry of Social Development (MoSD)	14 janvier 2021
INGOs Platform	19 janvier 2021
Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)	27 janvier 2021
Arab Renaissance for Democracy and Development (ARDD)	27 janvier 2021

Bibliographie

Ababsa M. (2020), *Le financement du logement abordable en Jordanie : diagnostic et perspectives d'interventions,* AFD.

Ababsa M. (2014), *Gulf Donors and NGOs Assistance to Syrian Refugees in Jordan,* UNHCR.

Abu-Odeh A. (1999), *Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process,* United States Institute of Peace Press, Washington.

Agulhas Applied Knowledge (March 7, 2019), *Independent Monitor's Assessment Report Jordan Compact and Brussels meetings*, Agulhas Applied Knowledge.

Al Husseini J. et V. Napolitano (2019), « La politique jordanienne à l'égard des réfugiés syriens : entre hospitalité et protection des intérêts nationaux », L'Harmattan, *Confluences Méditerranée,* 2019/3, n° 110.

Arab Renaissance for Democracy and Development (2019), *Syrian Refugees' Perceptions and Satisfaction Regarding the Justice Sector in Jordan,* ARDD.

Banque mondiale (2020), *The Fallout of War – The Regional Consequences of the Conflict in Syria*, publications de la Banque mondiale.

Banque mondiale (juillet 2019), *Youth, Technology, and Jobs,* publications de la Banque mondiale (http://documents1.worldbank.org/curated/en/444151565725910948/text/Concept-Project-Information-Document-PID-Youth-Technology-and-Jobs-P170669.txt).

BERD et OIDD (2019), *Women Entrepreneurs' Access to Justice – Study Findings: Jordan,* publications BERD et IRDLO – report-we_atoj-jordan-final.pdf (idlo.int).

Care (2018), *How Urban Syrian Refugees, Non-Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Jordan are Coping and Meeting Challenges, Eight Years into the Syria Crisis.*

Carnegie Endowment for International Peace (2017), *Jordan's Quest for Decentralization,* Carnegie Endowment for International Peace.

Center for Strategic Studies – University of Jordan, *National Child Labor Survey 2016 of Jordan* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_510520.pdf).

Clarke J. (November 2012), "Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan", *Mediterranean Politics,* Vol. 17, No. 3, pp. 358-375.

Dalen K. and J. Pedersen (2007), *Iraqis in Jordan: their number and characteristics,* Report, Government of Jordan/Fafo/UNFPA.

Durable solution Platform (January 2020), *In My Own Hands, A Medium-Term Approach Towards Self-Reliance and Resilience of Syrian Refugees and Host Communities in Jordan,* Durable Solutions Platform – Columbia University.

European Commission (2016), *EU-Jordan Partnership Priorities 2016-2018* (https://mop.gov.jo/EBV4.0/Root_Storage/EN/EB_Info_Page/Partnership_Prioritis.pdf).

European Training Foundation (2017), *Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective (MISMES)* (https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/migrant-support-measures-employment-and-skills-5).

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2019), *Partnerships for Prospects – Cash-for-Work,* Germany.

Hashemite Kingdom of Jordan, *Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2020-2022* (https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-response-plan-syria-crisis-2020-2022).

Hashemite Kingdom of Jordan (2019), *Turning the Corner – Jordan's Path to Growth* (https://mop.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/reform_matrixturningcorneren28feb2019-1.pdf).

Hashemite Kingdom of Jordan (2015), *Jordan Vision 2025 – A National Vision and Strategy* (https://jordankmportal.com/resources/jordan-2025-a-national-vision-and-strategy).

Hashemite Kingdom of Jordan, *Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2015* (https://reliefweb.int/report/jordan/jordan-response-plan-2015-syria-crisis-march-2015-enar).

Huang C. *et al.* (2018), *Designing refugee compacts: lessons from Jordan,* Fmr 57.

Human Rights Watch (2020), *"I want to continue to study" – Barriers to Secondary education for Syrian Refugee children in Jordan* (https://www.hrw.org/report/2020/06/26/i-want-continue-study/barriers-secondary-education-syrian-refugee-children-jordan).

Human Rights Watch (September 17, 2019), *Jordan: Hundreds Displaced Based on Family Ties – Enforcement of Local Practice Outsside Rule of Law* (https://www.hrw.org/news/2019/09/17/jordan-hundreds-displaced-based-family-ties).

Human Rights Watch (August 2014), *Not Welcome – Jordan's Treatment of Palestinian Escaping Syria* (https://www.hrw.org/report/2014/08/07/not-welcome/jordans-treatment-palestinians-escaping-syria).

International Labour Organization (June 2020), *Rapid Assessment of the Impact of COVID-19 on Enterprises and Workers in the Informal Economy* (https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995073693402676/41ILO_INST:41ILO_V2).

International Labour Organization (2019), *Building skills and promoting employment for Jordan's female plumbers* (https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_676547/lang--en/index.htm).

International Labour Organization (2018), *Decent Work Country Programme The Hashemite Kingdom of Jordan 2018-2022* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/genericdocument/wcms_656566.pdf).

Johnston R., D. Baslan and A. Kvittingen (2019), *Realizing the rights of asylum seekers and refugees in Jordan from countries other than Syria, with a focus on Yemenis and Sudanese,* NRC.

Kuhnt J. *et al.* (2017), *Social cohesion in times of forced displacement – the case of young people in Jordan,* Econstor, Discussion paper 243.

Mercy Corps (May 2013), *Mapping of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq and Ramtha, Jordan.*

Ministry of Digital Economy and Entrepreneurship (November 7, 2019), *Social Assessment Study – Jordan: Youth, Technology and Jobs Project*, Hashemite Kingdom of Jordan, Amman.

Ministry of Environment (2017), *A National Green Growth Plan for Jordan,* Hashemite Kingdom of Jordan, Amman.

Ministry of Planning and International Cooperation and Ministry of Labor (2012), *Jordan's National Employment Strategy 2011-2020,* Hashemite Kingdom of Jordan, Amman.

Morel V. et S. Coupleux (2016), Interroger et comprendre les effets d'échelles de la vulnérabilité, *in Espace populations sociétés*, 2016/3 (https://journals.openedition.org/eps/6595).

PAM (2018), *Jordan – Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment,* publications du PAM.

Particip Consortium (July 2019), *Evaluation of EUTF Syria-funded Programmes and Projects for Livelihoods* (https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/system/files/2019-07/final_eutf_llh_evaluation_report_22.07.2019.pdf).

PNUD (2014), *Municipal Needs Assessment Report*, UNDP-Host communities, publications du PNUD.

PNUD (2013), *The Informal Sector in the Jordanian Economy*, publications du PNUD (http://www.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/Gov/The%20Informal%20Sector%20in%20the%20Jordanian%20Economy-jo.pdf).

Sadek G. (2013), *Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq,* Library of Congress.

Shawabkeh M. (2007), *Labor Rights in Jordan,* UNDP-Jordan (www.undp-jordan.org/Portals/0/Labor%20Rights-English.doc).

Sheldon Z. (2018), *Nationality, Class, and Iraqi Migrants in Jordan*, ACOR (https://acorjordan.org/2018/01/02/nationality-class-iraqi-migrants-jordan/).

The Atlantic (April 2013), "The Modern King in the Arab Spring", *The Atlantic* (https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/04/monarch-in-the-middle/309270/).

The Borgen Project (2020), *10 facts about Poverty in Syria.*

Tiltnes A. and G. Tyldum (2019), *Syrian refugees in Jordan: better off than before but still vulnerable – a Brief,* Fafo.

Tiltnes A., H. Zhang and J. Pedersen (2019), *The living conditions of Syrian refugees in Jordan Results from the 2017-2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*, Fafo.

Tiltnes A. and H. Zhang (2014), *The socioeconomic conditions of Jordan's Palestinian camp refugees,* Fafo (https://www.fafo.no/en/publications/fafo-reports/item/the-socio-economic-conditions-of-jordan-s-palestinian-camp-refugees).

UNHCR (December 2020), *Resettlement Factsheet for Jordan* (https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84337).

UNHCR (2019), *Vulnerability Assessment Framework.*

UNHCR (2015), *Vulnerability Assessment Framework.*

UNICEF, *Education – Inclusive and quality education for every child*, Education | UNICEF Jordan.

UNICEF (2020), *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan.*

Winkler H. and A. Gonzalez (2019), *Jordan Jobs Diagnostic*, Jobs Series, No. 18, World Bank Group (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32751/143662.pdf?sequence=5&isAllowed=y).

Yassin N. (July 2019), *101 Facts and Figures on the Syrian Refugee Crisis,* vol. II, UNHCR.

Liste des sigles et abréviations

ACF	Action contre la Faim
AFD	Agence française de développement
ARDD	*Arab Renaissance for Democracy and Development*
BDC	*Business Development Center*
BIT	Bureau international du Travail (secrétariat permanent de l'OIT – Organisation internationale du Travail) / ILO, *International Labour Organization*
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
DRC	*Danish Refugee Council*
EBRD	*European Bank for Reconstruction and Development* (BERD, Banque européenne pour la reconstruction et le développement)
EFE	*Education for Employment*
EUR	Euro
GIZ	*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (agence de coopération internationale allemande pour le développement)
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees*)
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre (à)
IDLO	*International Development Law Organization* (OIDD, Organisation internationale de droit du développement)
IFPO	Institut français du Proche-Orient
iReMMO	Institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient
IUCN	*International Union for Conservation of Nature* (Union internationale pour la conservation de la nature)
JCLA	*Justice Center for Legal Aid* (Centre de justice pour l'aide juridique)
JOD	Dinar jordanien
JOHUD	*Jordanian Hashemite Fund for Human Development*
JORISS	*Jordan Response Information System for the Syria Crisis*
JRP	*Jordan Response Plan*
JRPSC	*Jordan Response Platform for the Syria Crisis*

M	Million(s)
Md	Milliard(s)
MI	Ministère de l'Intérieur
MISMES	*Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective*
MoDEE	*Ministry of Digital Economy and Entrepreneurship*
MoPIC	*Ministry of Planning and International Cooperation* (ministère de la Planification et de la Coopération internationale)
MoSD	*Ministry of Social Development*
MT	Ministère du Travail
NA	*National Agenda (2006-2015)*
NAF	*National Aid Fund* (Fonds d'aide aux Jordaniens vivant au-dessous de la ligne de pauvreté)
NEET	*Not in Education, Employment or Training* (sans emploi, ne suivant ni études ni formation)
NEP	*National Employment Program* (Programme national d'emploi)
NRC	*Norwegian Refugee Council*
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial (Nations unies)
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement (*UNDP – United Nations Development Programme*)
pp	Point de pourcentage
RPS	Réfugiés palestiniens de Syrie
SNE	Stratégie nationale de l'emploi 2011-2020
UE	Union européenne
UNFPA	*United Nations Population Fund* (Fonds des Nations unies pour la population)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

UNRWA	*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient)
USAID	*United States Agency for International Development* (agence des États-Unis pour le développement international)
USD	Dollar américain
VAF	*Vulnerability Assessment Framework*
VTC	*Vocational Training Corporation*
WASH	*Water, Sanitation, Hygiene* (eau, assainissement, hygiène)

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris I France
www.afd.fr

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable.

Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr.

Pour un monde en commun.

Avertissement
Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Coquelicot

Crédits et autorisations
License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Dépôt légal 2e trimestre 2022
ISSN 2492-2838
Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection
Rapports techniques :
https://www.afd.fr/fr/collection/rapports-techniques